FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LES RETARDS

DANS LE

VOTE DU BUDGET EN FRANCE

LEURS INCONVÉNIENTS, LEURS REMÈDES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu le 5 juillet 1913, à 2 heures

PAR

CHARLES LECA

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES
(1 première médaille, 3 mentions)
RÉDACTEUR PRINCIPAL A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE

Jury de la thèse { MM. VIGNERTE, *professeur.*
THÉLOHAN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé.*

PARIS
A. PEDONE, EDITEUR
13, rue Soufflot, 13

1913

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LES RETARDS

DANS LE

VOTE DU BUDGET EN FRANCE

LEURS INCONVÉNIENTS, LEURS REMÈDES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu le 5 juillet 1913, à 2 heures

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

PAR

CHARLES LECA

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES
(1 première médaille, 3 mentions)
RÉDACTEUR PRINCIPAL A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE

Jury de la thèse { MM. VIGNERTE, *professeur.*
THÉLOHAN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé.*

PARIS
A. PEDONE, EDITEUR
13, rue Soufflot, 13

1913

A mon Père

A ma Mère

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

A. — Ouvrages Français

a) Science des Finances

Allix. — Eléments de la Comptabilité Publique et de la Science Financière. 1907.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif. 7e édition. 1913.

Block et Maguéro. — Dictionnaire de l'Administration. 3e édition. 1905. 2 vol.

Boucard et Jèze. — Eléments de la science des Finances et de la législation financière française. 2e édition. 1902. 2 vol.

Calmon. — Histoire parlementaire des Finances de la Restauration. 1868-1870. 2 vol.

Cohen. — Le budget. 1892.

Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public général. 1907.

Jèze. — Principes de Droit public. 1910.

— Cours élémentaire de Science des Finances et de législation financière française. 5e édition. 1912.

— Traité de science des Finances. Le Budget. Tome I. 1910.

Leroy-Beaulieu. — Traité de la Science des Finances. 8e édition. 1912.

Nervo. — Les Finances de la Restauration. 1865-1868.

— Le Comte Cervetto.

Léon Say. — Recueil de discours :

Au Sénat, le 22 février 1878.

A la Chambre, le 15 décembre 1886.

Stourm. — Le budget. 6e édition. 1908.

b) Science Politique

Boutmy. — Le développement de la Constitution en Angleterre. 1887.

Dareste. — Recueil des Constitutions Modernes. 3e édition. 1913. 2 vol.

Dupriez. — Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 2e édition. 1892-93.

Esmein. — Cours de droit constitutionnel. 1906. 4e édition.

De Franqueville. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques. 1887. 3 vol.

Glasson. — Histoire du droit et des institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre. 1882-1883. 6 vol.

Larcher. — L'initiative parlementaire. 1896.

Michon. — L'initiative parlementaire en France. 1898.

Moreau et Delpech. — Les règlements des Assemblées Législatives. 1906-1907.

Morizot-Thibault. — Attributions des Chambres Hautes ou Sénats. 1891.

B. — Ouvrages Belges

Dubois. — Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat. 1908.

Errera. — Traité de droit public belge. 1909.

Giron. — Dictionnaire belge de droit administratif et de droit public.

Matton. — Précis de droit budgétaire belge. 1908.

Thonissen. — La Constitution belge.

C. — Ouvrages Anglais

Anson. — Lois et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. 2 vol. T. I. Le Parlement. 1903. T. II. La Couronne. 1905.

Bagehot. — La Constitution anglaise.

Dickinson. — Le développement du Parlement pendant le XIXe siècle. Traduction de M. Deslandres. 1906.

Erskine May. — Traité des lois, privilèges et usages du Parlement. Traduction française par Delpech. 1909. 2 vol.

Lowell. — Le Gouvernement de l'Angleterre. Traduction française de Mérincx. 1910.

Redlich et Ilbert. — The procedure of the House of Commons. 3 vol.

Stubbs. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. Traduction française par Lefebvre. 1907.

Todd. — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduction française. 1900. 2 vol.

White. — The inner life of the House of Commons.
Wilson. — The national budget.

D. — Ouvrages Allemands

Arndt. — Das Staatsrecht des deutschen Reich.
Bornhak. — Preussisches Staatsrecht.
Von Heckel. — Das budget.
Laband. — Le droit public de l'Empire allemand. Traduction française. 1900-1904. 6 vol.
Otto Mayer. — Le droit administratif allemand. Traduction française. 1903-1904-1905-1906. 4 vol.
Wagner. — Traité de la Science des Finances. Traduction française. 1907.

E. — Ouvrage Italien

Nitti. — Principes de la Science des Finances. Traduction française. 1904.

II. — THÈSES DE DOCTORAT

Angot. — Des pouvoirs financiers des Chambres Hautes. Rennes, 1903.
Barbé. — Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution. Caen, 1904.
Bignon. — L'initiative financière chez les Anglais. Paris. 1900.
Bridon. — L'initiative financière en matière de lois de finances. Paris, 1902.
Chonez. — Les attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire. Paris, 1901.
Delahaut. — Etude sur le système budgétaire de la Confédération suisse. Lille, 1909.
Forestier. — Thèse. Lyon, 1908.
Jouve. — Le vote du budget en France et en Angleterre. Montpellier, 1906.
Ramond. — La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux Etats-Unis. Paris, 1891.
Schwartz. — Etude sur les droits du Sénat français statuant en matière de finances.
Thuillier. — Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre. Lyon, 1900.

III. — ARTICLES DE REVUES

De Beaumont. — La préparation et le vote du budget en France et dans les principaux pays. Economiste Français, 1887, p. 812.

Besson. — Le budget anglais dans ses rapports avec le principe de la séparation des pouvoirs. Revue politique et parlementaire, 1899, p. 520.

Bonnard. — Chronique constitutionnelle de France. Revue de droit public, 1911, p. 712.

Dubois. — Exposé sommaire du régime budgétaire et fiscal de la Belgique. Rev. de Science et de Législ. financières, 1903, p. 834.

Jèze. — Les pouvoirs financiers de la Chambre haute en Belgique. Rev. de Science et de Législ. financières, 1911, p. 21.

— Les pouvoirs financiers de la Chambre haute en Italie. Rev. de Science et de Législ. financières, 1911, p. 169.

— Les pouvoirs financiers de la Chambre haute aux Etats-Unis. Revue de droit public, 1911, p. 1.

— Les pouvoirs financiers de la Chambre en Angleterre. Rev. de Science et de Législ. financières, 1911.

— Les pouvoirs financiers des Chambres Hautes dans les Etats particuliers allemands et dans l'Empire allemand. Rev. de Science et de Législ. financières, 1912.

— Chronique constitutionnelle de l'Angleterre. Revue de Droit public, 1905.

— Chronique financière française. Ce que doivent comprendre les crédits des lois de douzièmes provisoires. Rev. de Science et de Législ. financières de 1911, p. 86.

— Chronique financière française. Les retards dans le vote du budget et les remèdes proposés. Rev. de Science et de Législ. financières de 1911, pp. 72, 200, 384.

Laferrière. — La réforme du règlement de la Chambre. Rev. de Science et de Législ. financières, 1911, p. 598.

Leroy-Beaulieu. — Les retards dans le vote du budget. Economiste Français, 4 mars 1911.

Georges Louis. — Le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis. Bulletin de statistique et de législation comparée, 1877.

Miceilas Baumgart. — Les pouvoirs de l'Empereur d'après la Constitution russe. Revue de droit public, 1913, p. 5.

Nézard. — Les budgets provisoires. Rev. de Science et de Législ. financières, 1904, p. 405.

Stourm. — Les douzièmes provisoires. Economiste Européen, 1887.

Wahl. — Chronique financière. Rev. de Droit public, 1900, II, p. 102.

INTRODUCTION

Le budget sera-t-il voté à temps ? Cette interrogation, le pays se la pose aux derniers mois de chaque année, et quand les événements lui apportent une réponse décevante, il ne manque pas de gens pour incriminer la négligence du Parlement. Peu compétents dans les questions financières, parce que leur complexité et leur aridité éveillent l'appréhension et détournent l'étude, la plupart des citoyens n'y saisissent qu'un petit nombre d'idées très simples ; par exemple, celle que le budget doit être voté avant le premier janvier.

Et, comme dans la pratique quotidienne de leurs affaires, ils tiennent à l'exactitude d'une livraison promise, il sont tout naturellement portés à la même exigence vis-à-vis de leurs représentants. Quand janvier paraît sans que les longues colonnes du budget aient été imprimées au *Journal officiel*, se manifeste dans l'opinion publique un malaise fait

d'inquiétude sur la répercussion financière et de doute sur la productivité du travail parlementaire.

Or, une très rapide et superficielle incursion dans l'histoire de nos finances permet de constater que les retards du budget deviennent de plus en plus fréquents. Au lieu d'être une exception honnie et redoutée, ils sont en train de devenir la règle.

Les assemblées de la Restauration ne les connurent, à sept reprises, de 1816 à 1822, qu'à la suite de la désorganisation administrative et financière causée par la chute de l'Empire. « C'est d'un traité avec la nécessité qu'il s'agit ici », disait un député, M. Bazire, à la séance du 8 janvier 1821. Et le comte Cervetto, ministre des Finances, s'excusait ainsi auprès de la Chambre, le 22 décembre 1817 : « Nous ne vous proposons pas la loi (autorisant des crédits provisoires), par suite d'un système mal conçu, d'un système abusif, mais par suite des circonstances forcées qui se sont reproduites constamment avec un caractère impérieux toujours égal. Le provisoire est en lui-même détestable. Le Gouvernement n'en veut pas ; la Chambre le redoute. Il déplaît à la Nation. »

La défaveur publique était si grande que le roi et les ministres décidèrent, dès que les circonstances le permirent, de prendre une mesure très énergique pour « sortir enfin du provisoire » et éviter les retards. En 1822, le roi convoqua les Chambres à une époque

inusitée, en juin [au lieu de novembre] (1), pour une session qu'à cette époque on appela la *session financière* et qui, grâce au vote du budget avant le 1er janvier 1823, vint mettre fin à une situation universellement critiquée.

Avec le même état d'esprit, les Assemblées législatives accueillirent, à la suite des troubles de 1830, de 1848 et de 1870, les retards du budget, conséquence forcée des agitations qui avaient désorganisé l'existence du pays. Très mal vus du public, qui en déteste l'irrégularité, des représentants du peuple, qui, échos de l'opinion commune, protestent sans cesse contre eux (2), les crédits provisoires, expédient substitué temporairement au budget, ne font chaque fois qu'une apparition éphémère. Dès que les difficultés intérieures ou extérieures sont aplanies, ils ne reparaissent plus. Après la révolution de 1830, on les connut à trois reprises ; de même, après celle de

(1) Le discours que prononça le roi en ouvrant la session insistait en ces termes sur l'objet de la convocation : « La nécessité depuis longtemps reconnue d'affranchir l'administration des finances des mesures provisoires auxquelles il a fallu recourir jusqu'ici, m'a déterminé à avancer cette année l'époque de votre convocation. »

(2) Voir séance du 8 décembre 1832, à la Chambre des députés : discours de MM. Dumeylet, Augustin Giraud, Salverte, Aubry de Puyraveau, Thouvenel, Larabit, de Podenas.

Le discours de M. de Podenas contient cette phrase : « De tous les points de la France, un même vœu se fait entendre ; c'est de sortir enfin du provisoire.

1848; quant à la guerre de 1870, elle ne les ramena que deux fois.

Jusqu'en 1875, les retards du budget n'avaient donc été que des faits exceptionnels, répercussions forcées des grands événements politiques sur les finanees du pays.

A partir de ce moment, leur caractère se modifie. Ce ne sont plus seulement des conflits internationaux ou des révolutions intérieures qui les occasionnent. On les voit en pleine paix, sous un régime stable, s'acclimater peu à peu dans les habitudes parlementaires. Ils sont assez rares d'abord, conservent entre eux de prudents intervalles ; ils gardent leur caractère de grave irrégularité et cherchent à excuser leur apparition sous le prétexte plus ou moins plausible d'un changement de ministère.

Puis, les intervalles diminuent. Finalement, les crédits provisoires se reproduisent chaque année sans interruption; on ne leur trouve plus l'excuse d'une situation difficile à l'intérieur ou à l'extérieur ; ils ont acquis droit de cité dans le Parlement français.

Au lieu d'être, comme autrefois, un fait exceptionnel, les retards du budget sont aujourd'hui un fait habituel. De 1815 à 1893, dans un espace de près de quatre-vingts ans, ils ne s'étaient produits que dix-neuf fois. De 1893 à 1913, dans un espace de vingt années, ils se sont produits quinze fois.

On ose à peine aujourd'hui qualifier d'expédient le crédit provisoire. Il l'est encore en principe ; en fait, il est devenu presque régulier : c'est un événement normal.

Aussi, devant la répétition constante de cette pratique, les Assemblées législatives finissent-elles par ne plus en sentir aussi vivement l'irrégularité. Loin de lui manifester l'aversion que lui témoignaient les Parlements du XIX^e^ siècle, elles se montrent trop indulgentes à son égard.

A maintes reprises, il est vrai, il y eut, dans les discours des députés, des phrases sévères pour critiquer les retards (1), chez les rapporteurs du budget, des accents sincères pour supplier le Parlement de hâter le vote (2), de la part des Chambres, des velléités heureuses pour aboutir avant le 1^er^ janvier.

Grâce à de courageux efforts, les budgets de 1908 et de 1909 furent votés à temps. Le second fut même promulgué de façon à pouvoir être appliqué dès le 1^er^ janvier, ce qui ne s'était pas vu depuis douze ans (3).

---

(1) Par exemple, discours de M. Drake, à la Chambre des députés, le 28 décembre 1899.

(2) Par exemple, discours de M. Doumer, rapporteur général du budget, à la 2^e^ séance du 30 décembre 1909 : « Le vote du budget en temps utile est la règle nécessaire qui devrait être invariablement respectée. Il suffirait au Gouvernement et aux Chambres de le vouloir vraiment pour que cela soit. »

(3) On sait qu'une loi n'entre en vigueur qu'un jour franc après

Malheureusement, cet effort fut de courte durée : en 1910, quatre douzièmes provisoires étaient nécessaires et sept en 1911, le record en la matière.

Ce record avait déjà été atteint en 1831 ; mais, à cette époque, le pays venait d'être bouleversé par la révolution de 1830 et le Gouvernement de Juillet s'était, à ses débuts, trouvé en présence des plus graves difficultés.

En 1911, au contraire, alors que la Nation n'éprouvait aucun trouble ni à l'intérieur ni à l'extérieur, la moitié de l'année s'écoula sous le régime des crédits provisoires.

Cet abus réveilla de très vives critiques : on avait pris l'habitude, au Parlement, de ne rien dire ou de protester doucement contre les deux ou trois douzièmes annuels ; on trouva exagéré le nombre de sept.

De sages résolutions furent prises, de louables efforts accomplis ; en 1912, le budget n'eut que deux mois de retard, ce qui est remarquable si l'on songe que, pendant l'année précédente, la session ordinaire avait été tout entière occupée par le vote du budget de 1911.

---

sa publication au *Journal officiel*. Donc, une loi de finances, insérée le 31 décembre, comme le furent celles de 1904 et de 1908, n'est applicable que le 2 janvier.

Hélas ! en 1913, les anciens errements reparurent : au moment où nous mettons sous presse, en mai 1913, le budget de l'exercice courant n'est pas encore voté.

Les crédits provisoires sont devenus un mal organique ; ils sont inhérents à nos habitudes parlementaires. Si le principe du vote du budget avant le début de l'année est encore debout, sa violation est la règle, son application l'exception.

Aussi un problème se pose-t-il en face de cet état de choses. Faut-il le conserver ou faut-il chercher à réagir ?

Pour le résoudre, il est nécessaire d'examiner si la défaveur de l'opinion publique est fondée ; en d'autres termes, si, en France, avec les habitudes actuelles, les crédits provisoires ont de réels inconvénients.

Si la réponse leur est défavorable, il faut évidemment préconiser une réforme. De quelle nature doit-elle être ?

L'idée vient naturellement, pour se guider dans cette recherche, d'examiner ce qui se passe dans les pays étrangers.

Ces investigations permettent de constater, tout d'abord, qu'il se produit, dans la plupart des pays, des retards plus ou moins fréquents dans le vote des budgets.

Il est peu de nations à les ignorer complètement,

comme les États-Unis (1), ou à les avoir oubliés, comme la Suisse (2).

On les voit se produire dans presque tous les grands Etats européens. L'Allemagne en souffre souvent pour le budget particulier de l'Empire allemand ; l'Italie les a subis à maintes reprises ; l'Autriche y est accoutumée. Il est même rare, dans ce pays, que le budget soit voté à temps.

Bien plus, il existe des Etats où il est toujours voté en cours d'exercice. Cette coutume est si invétérée qu'elle semble devenue le principe. Non seulement elle ne soulève plus de protestations, mais elle fait encore partie de la procédure budgétaire. La supprimer équivaudrait à bouleverser celle-ci.

Elle possède droit de cité en Angleterre et en Belgique. Dans ces pays, on ne se préoccupe plus d'avoir un budget prêt au premier jour de l'exercice ; on le vote quand il est déjà en cours d'exécution.

C'est donc un fait très commun qu'un budget voté en retard. Aussi, presque toutes les Constitutions récentes ont pris soin de le prévoir et d'y remédier. Elles contiennent des articles indiquant les disposi-

---

(1) Jèze, *Le budget*, p. 493.

(2) Thèse Delahant, Lille, 1909. En Suisse, le budget ne fut voté en retard que deux fois, en 1872 et en 1874.

tions à prendre quand le budget n'est pas voté à temps.

Ce sont, par ordre d'ancienneté, la Constitution roumaine (art. 113), la Constitution serbe (art. 175), la Loi constitutionnelle autrichienne de 1867 (art. 14), la Constitution espagnole de 1876 (art. 85), la Constitution bulgare (art. 119-122), la Constitution japonaise (art. 71), la Constitution russe (art. 74 des Lois fondamentales du 23 avril 1906), la Constitution turque (art. 102 de la Constitution du 23 décembre 1876, remise en vigueur par iradé du 24 juillet 1908) et la Constitution d'Alsace-Lorraine du 31 mai 1911.

Ainsi, les éléments ne manquent pas pour une étude de droit comparé. On peut y trouver des analogies à établir, des exemples à conseiller, des réformes à préconiser.

Mais tous les pays ne peuvent y apporter une contribution égale.

Il ne faut s'adresser qu'à ceux dont les principes budgétaires sont à peu près semblables à ceux de notre pays.

Or, en France, l'autorité des représentants de la Nation est absolue en matière de finances. Aucun impôt ne peut être levé sans leur consentement, aucun travail, aucune fourniture effectués sans leur approbation. Leur consentement est donné chaque année

pour chaque recette et pour chaque dépense. C'est la règle de l'autorisation préalable annuelle.

Il ne faut pas la confondre avec celle du vote du budget avant le début de l'exercice. Généralement, le budget est en retard ; pourtant, grâce à la procédure adoptée, la règle de l'autorisation préalable s'applique. L'année ne s'ouvre pas sans que les Chambres aient autorisé provisoirement les recettes et les dépenses pour les premiers mois.

Au contraire, dans un grand nombre d'États, l'autorité des Parlements n'est pas souveraine ; on la sacrifie à la nécessité. Le principe de l'autorisation préalable annuelle n'est pas établi d'une façon aussi absolue ; on le néglige quand le budget n'est pas voté à temps.

Cette théorie est trop opposée à celle admise dans notre pays pour qu'il y ait à emprunter aux solutions qui en découlent. Le principe de l'autorité absolue du Parlement est profondément enraciné en France. Les pays qui y apportent des dérogations ne peuvent pas servir à notre étude.

Or, ce sont les plus nombreux. Ils se divisent en deux catégories.

Les uns apportent une dérogation au principe de l'annualité ; ils appliquent automatiquement au nouvel exercice le budget de l'année précédente. C'est la solution admise par la plupart des Constitutions qui ont prévu le retard du budget. Ainsi, la Consti-

tution espagnole de 1876 décide, dans son article 85 :

« Si la loi de finances ne peut être votée avant le premier jour de l'année budgétaire, on se conformera à la loi de finances antérieure, pourvu qu'elle ait été discutée et votée par les Cortès et sanctionnée par le roi. »

De même, la Constitution roumaine de 1865, art. 113 : « Si le budget n'est pas voté en temps utile, le pouvoir exécutif pourvoira aux services publics conformément au budget de l'année précédente, sans pouvoir toutefois appliquer le budget plus d'un an au delà de l'année pour laquelle il a été voté. »

De même, encore, la Constitution russe de 1906 : « Si le budget n'est pas voté au commencement de l'exercice, le dernier budget adopté suivant l'ordre établi reste en vigueur, avec les seules modifications que comporte la mise à exécution des mesures législatives survenues après son adoption. »

Des dispositions semblables sont contenues dans la Constitution de la Serbie (art. 175), dans celle du Japon (art. 71) et dans celle de la Turquie (art. 102).

Les pays de la seconde catégorie apportent une dérogation au principe de l'autorisation préalable : ils laissent au Gouvernement toute liberté de pourvoir comme il l'entend aux premiers besoins de l'exercice.

Tantôt cette règle est contenue dans un texte constitutionnel, comme en Alsace-Lorraine, où la Con-

stitution du 31 mai 1911 autorise le Gouvernement, si le budget n'est pas encore voté à l'expiration de l'année financière, à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le fonctionnement des services publics.

Tantôt elle dérive d'un pouvoir général d'initiative réservé en cas de nécessité au souverain par une disposition constitutionnelle. Il en est ainsi en Autriche, où l'article 14 de la Constitution de 1867 dispose : « Si des circonstances urgentes rendent nécessaire quelque mesure exigeant, suivant la Constitution, le concours du Reichsrath, il pourra y être pourvu, sous la responsabilité collective du ministère, par ordonnance de l'Empereur. »

Tantôt, enfin, c'est une règle coutumière acceptée parce qu'elle est conforme au droit public du pays. C'est le cas en Prusse et dans les Etats particuliers de l'Empire allemand.

Ces procédés ne sont possibles que chez les nations dont le droit public ne consacre pas la suprématie du pouvoir législatif en matière de finances. Il ne saurait être question de les appliquer en France, où les recettes et les dépenses sont subordonnées, chaque année, à l'approbation préalable des représentants du pays. Ils doivent être laissés de côté dans notre étude.

Ainsi, la solution admise en Allemagne ne pourrait

nous servir d'exemple. « Le droit public allemand ne connaît pas le gouvernement parlementaire ; il ne connaît qu'un gouvernement impérial. » (1) L'empereur n'est pas tenu, pour effectuer une dépense ou une recette, d'obtenir l'autorisation préalable du Reichstag. La marche régulière des affaires de l'Etat passe, en Allemagne, avant le respect des prérogatives du Parlement. « Il y a, en droit allemand, un principe supérieur constitutionnel, d'après lequel le droit actuellement existant et les institutions légales de l'Etat ne peuvent être modifiées que du consentement du souverain et de la représentation populaire et non unilatéralement par l'un de ces organes. La conséquence, c'est que le Reichstag ne saurait, à lui seul, supprimer ou suspendre les lois existantes, en refusant les ressources nécessaires à leur exécution ; on ne saurait, chaque année, s'en remettre à son bon vouloir pour autoriser ou suspendre l'exécution des lois de l'Empire. » (2) C'est grâce à ces principes qu'en cas de retard du budget, le pouvoir exécutif est investi du droit de prendre toutes les mesures qu'il juge utiles ; le retard n'a donc aucune influence sur le fonctionnement des services, tandis qu'en France il l'arrêterait net, si on ne recourait pas à une autori-

(1) Laband, *Droit public*, tome vi, p. 371, cité par Jèze : *Le budget*, tome i, p. 88.

(2) Jèze, *Le budget*, p. 89.

sation succincte et provisoire. Comme il faudrait, pour admettre semblable autorité au profit de notre Gouvernement, modifier les règles fondamentales de notre droit public, la solution allemande ne peut nous être d'aucun secours.

Il en est de même de celle admise en Russie, car le droit public russe présente avec le nôtre des différences aussi considérables. Malgré le texte des lois fondamentales exigeant le vote de la Douma pour les recettes et les dépenses de l'Etat, les pouvoirs de cette assemblée sont réduits à tel point qu'une partie du budget lui est enlevée et forme ce que M. Baumgart appelle « la partie cuirassée du budget » (1). Elle comprend non seulement les sommes destinées au paiement de la dette et des engagements de l'Etat, et toutes celles inscrites au ministère de la Maison impériale, mais encore « les recettes et les dépenses qui sont introduites dans le projet du budget sur la base des statuts ou des ordonnances impériales dans l'ordre de l'administration suprême ». Le résultat est que la grande majorité des recettes échappe complètement à l'examen des Chambres, attendu que tous les impôts (ou à peu près) ont été établis par les lois ou ordonnances impériales de l'ancien régime et que

(1) Miecilas Baumgart, Les pouvoirs de l'empereur d'après la Constitution russe. *Rev. de droit public*, 1913, p. 5.

la situation est la même pour une partie très considérable des dépenses (1). En 1908, sur 2.500 millions de roubles, 1.160 étaient ainsi retirés au contrôle de la Douma.

Si nous devons laisser de côté les pays où ces pouvoirs considérables ont été laissés à l'exécutif, par contre nous devons porter toute notre attention sur ceux qui consacrent la suprématie du pouvoir législatif et le principe de son autorisation préalable et nécessaire pour les recettes et les dépenses. Deux d'entre eux, la Belgique et l'Angleterre, vivent sous le régime des budgets votés en retard.

Y trouvent-ils des inconvénients ou en retirent-ils des avantages ? Et, dans ce dernier cas, le résultat favorable n'est-il pas dû à la procédure spéciale qu'ils ont adoptée ?

Telles sont les diverses questions qui se posent. Il est utile de mettre les systèmes établis dans ces Etats en parallèle avec le nôtre, celui des douzièmes provisoires. Cela permettra de distinguer s'il y a, dans la façon de procéder de ces deux pays, des éléments à glaner pour améliorer la nôtre.

Aussi cette étude comparative comprendra-t-elle trois parties :

Dans la première, nous mettrons en présence les

---

(1) Baumgart, *op. cit.*, p. 51.

systèmes de la France, de la Belgique et de l'Angleterre, en les développant et en les critiquant, en faisant ressortir leurs avantages et leurs inconvénients.

Dans la seconde, nous examinerons si l'on peut introduire en France l'un des procédés étrangers, ou tout au moins lui emprunter certaines de ses particularités.

Enfin, dans la troisième, nous verrons de quelle façon, à défaut d'un emprunt aux législations étrangères, on peut modifier le système français.

PREMIÈRE PARTIE

Le système français

En étudiant le système adopté en France quand le budget n'est pas voté à temps, notre but est d'en faire ressortir les défectuosités. C'est cette démonstration qui nous permettra de poser la question d'un emprunt aux législations étrangères. Pour le mener à bien, il nous semble utile de la diviser en deux chapitres :

Dans le premier, nous exposerons le système en lui-même et nous montrerons que son adoption fut la conséquence des principes budgétaires admis en France.

Dans le second, nous en examinerons les avantages et les inconvénients.

CHAPITRE PREMIER

Exposé du système

Le système des douzièmes provisoires semble avoir été inspiré par le désir de déroger le moins possible aux principes qui dominent le budget.

Ces principes sont considérés comme de grandes règles fondamentales dont l'ensemble assure la sauvegarde des droits du Parlement ainsi que celle des finances publiques. Aussi, en cas de retard du budget, l'institution normale faisant défaut, a-t-on voulu qu'ils trouvent, au moins en partie, leur application dans l'expédient que l'on met à la place.

On aurait pu créer, comme succédané tenant lieu du budget absent, une institution qui n'aurait eu avec lui que des rapports lointains. On a préféré que les crédits provisoires cadrent avec le budget normal et qu'ils obéissent autant que possible aux mêmes principes.

Mais le budget n'est, en France, une œuvre de si vaste envergure, que parce qu'on y applique intégralement et scrupuleusement tous ces principes. C'est

ainsi que l'immense détail des chapitres n'est que la conséquence du principe de la spécialisation.

Il apparaît, dès lors, que, puisque le temps manque pour parfaire le budget, il peut seulement s'agir, dans l'œuvre hâtive que l'on met à sa place, d'une application embryonnaire de certains de ces principes.

Afin de mieux faire ressortir les caractéristiques des douzièmes provisoires, nous nous efforcerons de montrer en quoi l'application des principes fondamentaux y diffère de celle qui en est faite dans le budget normal.

Parmi ces principes, il en est un qui domine tous les autres; c'est celui de l'autorisation préalable des recettes et des dépenses par les représentants de la Nation. Les autres n'en sont que des corollaires. Ils n'existent que pour lui permettre de s'appliquer intégralement.

Ainsi, l'autorisation ne serait pas entière si elle ne s'appliquait pas à toutes les recettes et à toutes les dépenses sans exception. De là, le principe de l'universalité.

Elle ne serait pas effective si elle ne se reproduisait pas à intervalles réguliers, suffisament rapprochés pour lier le pouvoir exécutif. De là, le principe de l'annualité.

Elle ne serait pas précise, si elle n'était pas donnée

d'après des documents détaillés permettant d'apprécier la nécessité de chaque crédit. De là, le principe de la spécialisation par chapitres.

Elle ne serait pas éclairée, si toutes les recettes et toutes les dépenses n'étaient pas contenues dans un document unique et récapitulées en des totaux placés face à face, qui permettent de constater exactement et facilement la portée de l'autorisation. De là, le principe de l'unité budgétaire.

Enfin, elle ne serait pas adéquate aux intérêts du pays, si elle ne proportionnait pas la recette, l'effet, à la dépense, la cause. De là, le principe du vote préalable des dépenses.

C'est grâce à cet ensemble de règles que les droits du Parlement sont respectés. Quand le budget n'est pas voté à temps, elles ne s'appliquent plus entièrement.

Quelles sont celles qui subissent une restriction ?

Le principe de l'autorisation préalable est sauvegardé ; on le considère comme intangible. Malgré le retard du budget, l'année ne s'ouvre pas sans qu'un vote du Parlement permette au pouvoir exécutif d'effectuer des recettes et des dépenses. Sans ce vote, le Gouvernement se trouverait sans ressources.

L'autorisation est donnée dans la forme consacrée pour le budget. Elle est exprimée dans une loi. C'est

la loi accordant les crédits provisoires, loi soumise aux mêmes règles de procédure que le budget, examinée d'abord par la Commission du budget de la Chambre, discutée ensuite en séance, puis transmise à la Commission du budget du Sénat, et enfin votée par celui-ci.

Au point de vue formel, cette loi ne se distingue guère du budget. Elle contient les mêmes titres que lui, disposés dans le même ordre : Titre I, Budget général. — Titre II : Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général. — Titre III : Dispositions spéciales. — Titre IV : Moyens de service et dispositions annuelles.

Mais, au lieu de statuer comme le budget sur les opérations de toute l'année, elle n'autorise les recettes ou les dépenses que pour un ou plusieurs mois, strictement déterminés. Au lieu de prendre l'année comme période, on prend le mois. L'autorisation n'est plus annuelle ; elle est mensuelle. De là, le nom de douzièmes provisoires.

C'est une dérogation à la règle de l'annualité, mais une dérogation qui, au fond, renforce la règle. Celle-ci n'a pour objet que de lier le pouvoir exécutif, en le forçant à venir, à des intervalles réguliers, solliciter le Parlement. Plus ces intervalles sont réduits, et plus les liens sont étroits. Le pouvoir des représentants du peuple se trouve accru parce que chaque

mois — car, en général, l'autorisation n'est donnée que pour un mois — le Gouvernement est obligé de leur demander de nouveaux crédits.

Ces crédits provisoires comprennent, dans un même document, l'ensemble des recettes et des dépenses afférentes au mois. C'est l'application des principes de l'unité et de l'universalité. Pourtant, il y a des dérogations à l'un et à l'autre.

Pour le montrer, il est nécessaire d'examiner ce qu'autorise une loi de douzièmes.

Pour les dépenses, elle accorde les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics pendant le ou les mois déterminés.

Pour les recettes, elle permet, pendant la même période, la perception des impôts indirects, conformément aux lois en vigueur.

Mais, au cas où, la discussion du budget se prolongeant, on doit voter plusieurs lois de douzièmes, c'est la première seule qui autorise la perception des impôts directs ; et elle l'autorise non seulement pour la durée du provisoire, mais pour toute l'année.

En effet, la loi des contributions directes est votée en dehors du budget, bien avant lui, dès le mois de juillet.

Mais elle ne rend pas l'impôt recouvrable. C'est la loi du budget qui remplit cet office. Quand celle-ci ne peut intervenir à temps, on fait jouer son rôle

à la première loi de douzièmes. Cette loi autorise donc le recouvrement des impôts directs pour toute l'année.

Par contre, les autres lois de douzièmes ne contiennent pas de clause concernant les contributions directes, puisque la perception en est déjà permise pour chacun des mois à venir. Elles octroient seulement les contributions indirectes à percevoir pendant la nouvelle période.

Ainsi, d'un côté, le principe de l'universalité se trouve dépassé. La première loi de douzièmes — en supposant qu'elle statue pour un mois — autorise toutes les recettes du mois et, en outre, les impôts directs des onze autres mois.

D'un autre côté, le principe se trouve inobservé. Les autres lois de crédits provisoires — en faisant toujours la même hypothèse — n'autorisent pas toutes les recettes du mois, puisqu'elles ne statuent que pour les impôts indirects.

Par là même, le principe de l'unité est également transgressé, puisque, pour le second mois, les recettes se trouvent autorisées dans deux documents différents : les contributions directes dans la première loi de douzièmes ; les indirectes dans la seconde.

La dérogation aux principes budgétaires semble particulièrement sensible en ce qui concerne le principe de la spécialité.

Dans le budget, l'application de ce principe est la source d'une division très accentuée des crédits. On ne les vote pas en bloc; on les partage d'abord entre les ministères, puis, dans le sein de chaque ministère, en une série de chapitres dont l'énoncé indique pour chacun l'objet de la dépense. Ainsi, tout membre du Parlement peut se rendre compte de la destination précise des crédits qu'il accorde.

Dans les budgets provisoires, la subdivision en ministères et en chapitres n'est plus observée. Le crédit est voté en bloc. Il se résume en un seul chiffre de dépenses. Il n'y a plus, comme dant l'état A du budget général, une répartition des crédits qui soit contenue dans la loi. Aucune indication n'est donnée sur leur emploi. C'est le pouvoir exécutif qui se charge de la répartition; elle est abandonnée à ses soins. Il l'effectue dans un décret ordinaire, sans que la Chambre se prononce à son sujet.

Théoriquement, le principe de la spécialité est donc complètement méconnu.

En fait, il n'en est peut-être pas ainsi. Le Gouvernement doit présenter son projet de répartition à la Commission du budget, dès que celle-ci est saisie de la demande de crédits provisoires. Elle l'examine, le discute, présente ses observations, fait modifier tel ou tel détail.

Or, cette Commission est une délégation de la

Chambre. Si donc les députés ne sont pas appelés à sanctionner la répartition, au moins ils la font étudier par leurs délégués. Chacun de ceux-ci peut, en séance publique, appeler l'attention de ses collègues sur un point particulier et un débat public peut s'engager à ce sujet. Malgré les apparences contraires, la répartition reste donc soumise à la tutelle de la Chambre ; de même à celle du Sénat.

De plus, le pouvoir exécutif publie, dans le *Journal officiel*, le décret de répartition immédiatement après la loi des crédits provisoires. Chaque membre du Parlement peut s'y reporter, examiner l'emploi du crédit global, le suivre chapitre par chapitre.

Le tableau contenu dans le décret est, en effet, très détaillé : il reprend un par un chacun des chapitres avec son libellé et indique en regard la somme qui lui est affectée pendant la période fixée. De cette façon, la répartition devient officielle ; le Parlement peut en vérifier l'application et, grâce aux droits de question et d'interpellation, rappeler le Gouvernement à l'ordre, s'il s'en écarte.

Si les Chambres ne se prononcent pas expressément sur la répartition des crédits, on ne peut pas dire qu'elles l'ignorent. Ce serait exagéré de prétendre que le principe de la spécialité est violé. Il est méconnu en théorie ; il ne l'est que très peu en pratique.

Au contraire, le principe du vote préalable des dépenses est respecté en théorie, mais, en fait, il subit une atteinte notable.

Dans chaque budget provisoire, les articles qui autorisent les dépenses précèdent toujours ceux qui statuent sur les recettes. Mais la loi qui ouvre les crédits pour le ou les premiers mois octroie les impôts directs pour toute l'année. Or, ces impôts sont destinés à faire face aux dépenses de l'année entière. Donc, il y a, sur ce point spécial, vote des recettes avant les dépenses.

Il est juste de constater que ces dérogations aux principes sont provisoires, comme les crédits qui en sont l'occasion. Les chiffres contenus dans ces crédits sont repris dans le budget ordinaire ; ils s'y réincorporent avec ceux afférents à l'exercice tout entier.

Dès qu'il est voté, le budget devient la règle ; les budgets mensuels qui l'ont précédé disparaissent, même si leur période d'application n'est pas expirée. Alors les principes budgétaires retrouvent rétroactivement leur entière application.

Un budget provisoire est donc une construction de fortune, destinée à remplacer temporairement l'édifice manquant. C'est une œuvre hâtive, à laquelle on s'efforce de donner la forme de celle dont il tient lieu. C'est un petit budget d'un mois.

Sa physionomie est la même que celle d'un budget ordinaire ; ses conséquences sont analogues.

Grâce à lui, l'administration est en mesure de pourvoir, pendant la durée du provisoire, à tous les besoins des services publics.

Elle a des crédits suffisants pour toutes les dépenses qui viennent à échéance. Pour chaque mois, ce n'est pas un douzième des crédits de l'année qui lui est accordé. C'est une somme égale à tous les paiements prévus.

Aussi, l'expression « douzièmes provisoires » manque-t-elle d'exactitude. La somme des paiements à effectuer au cours d'un mois n'est jamais égale au douzième mathématique des crédits de l'année.

Sans doute, il y a des dépenses dont le chiffre est le même chaque mois : tels sont les traitements des fonctionnaires. Mais d'autres sont payées par trimestre, d'autres par année, d'autres à des intervalles très divers.

Aussi, certains mois sont-ils très chargés ; par exemple, le premier de chaque trimestre, car il faut payer les arrérages des rentes, fraction très importante des dépenses françaises.

Pour le mois de janvier, qui s'écoule très souvent sous le régime des crédits provisoires, il faut voter une somme supérieure au douzième mathématique du chiffre total de l'année.

Cette distinction se poursuit dans le décret de répartition. Chaque chapitre y est doté de ressources équivalentes à ses besoins réels pendant le mois. C'est une somme supérieure ou inférieure au douzième théorique.

En matière de dépenses, ce sont donc toutes celles du mois qui sont envisagées.

Pour les recettes, une distinction doit être établie.

Les impôts directs sont autorisés pour toute l'année par la loi de crédits provisoires qui intervient au début de janvier. L'administration des contributions directes a recueilli, au cours de l'année précédente, grâce aux tournées de ses contrôleurs et au travail des répartiteurs, tous les éléments d'imposition. Elle a préparé les rôles ; elle peut, dès que la loi est intervenue, les publier et les mettre en recouvrement. La perception des impôts directs ne subit aucun à-coup par suite du retard du budget ; pour elle, le provisoire n'existe pas.

Par contre, le droit de percevoir les impôts indirects est précaire. Sa durée est éphémère en cas de budgets provisoires ; elle ne s'étend qu'à la période fixée. Les administrations des contributions indirectes, des douanes et de l'enregistrement peuvent percevoir l'impôt sur les mouvements de valeurs ou de marchandises qui se produisent pendant ce laps de temps, mais, dès que celui-ci est expiré, la permis-

sion doit être renouvelée. L'action de ces organismes se trouve donc à la merci d'un refus d'autorisation.

Les sommes procurées par les divers impôts ne seraient pas suffisantes pour faire face aux paiements du mois de janvier. Les recettes des contributions directes sont très faibles à cette époque ; par contre, nous avons vu que, dans ce mois, l'Etat doit payer aux porteurs de rentes les arrérages trimestriels. Aussi les lois de crédits provisoires portent-elles, comme le budget, l'autorisation d'émettre des bons du Trésor et des obligations à court terme, jusqu'à concurrence d'un chiffre déterminé.

Nanti de ces diverses ressources, le pouvoir exécutif se trouve, malgré l'absence du budget normal, en mesure de faire fonctionner les services publics.

Mais les dispositions prises sont-elles suffisantes pour sauvegarder tous les intérêts en jeu ? L'organisation française des budgets provisoires mérite-t-elle la fâcheuse réputation qu'elle possède auprès du public ? Ou bien a-t-elle des mérites assez grands pour prouver l'inanité de cette défaveur ?

CHAPITRE II

Avantages et inconvénients du système français

Pour répondre à ces questions, il faut envisager deux catégories d'intérêts.

Il faut considérer d'abord ceux du Parlement. L'organisation du système français a visiblement été inspirée par le souci de sauvegarder les prérogatives des Chambres. On aurait pu laisser au pouvoir exécutif une plus grande liberté, comme l'ont fait la plupart des pays étrangers. On a mieux aimé maintenir quand même les droits du Parlement. A-t-on réussi à sauvegarder entièrement ces prérogatives intangibles ?

Il faut envisager ensuite l'intérêt de l'administration. Les dispositions contenues dans les budgets provisoires suffisent-elles à assurer le bon fonctionnement des services publics ? Ou, au contraire, ceux-ci ne vont-ils pas souffrir du retard du budget ?

Aussi cette étude sera-t-elle divisée en deux paragraphes, consacrés aux avantages et aux inconvénients des crédits provisoires, l'un vis-à-vis des Chambres l'autre vis-à-vis de l'administration.

Dans ces paragraphes, nous ne comptons pas dis-

cuter la question théorique de savoir s'il vaut mieux voter le budget avant le début ou dans le courant de l'exercice. Nous la réservons pour notre deuxième partie. Nous nous plaçons sur un terrain essentiellement pratique et nous envisageons les conséquences avantageuses ou fâcheuses qu'entraînent actuellement en France les crédits provisoires.

§ I. — Conséquences des retards du budget vis-à-vis du Parlement

Il semble, à première vue, que les Chambres trouvent quelques avantages à retarder le vote du budget.

Elles tiennent plus longtemps le pouvoir exécutif à leur merci. C'est un principe absolu qu'aucune recette ne peut être effectuée si elle n'est pas autorisée chaque année par le Parlement.

L'article final de chaque loi de budget porte : « Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonnanceraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs

ou individus qui en auraient fait la perception. »

Tant qu'il n'a pas un budget voté, lui procurant des ressources pour un certain temps, le Gouvernement ne peut songer à se mettre en état d'hostilité contre les Chambres. Avec le système actuel, il n'a que peu de ressources à sa disposition pendant la durée du provisoire.

Il n'en aurait pas assez pour tenter la dissolution de la Chambre des députés. La loi constitutionnelle du 14 août 1884, art. 1er, fixe un délai maximum de deux mois entre la dissolution et la nouvelle élection. Il n'est guère probable qu'un Gouvernement convoque les électeurs avant l'expiration du délai, afin d'avoir du temps pour préparer l'élection.

Si la Chambre a pris la précaution de ne lui accorder les crédits que mois par mois, il n'aurait pas de quoi satisfaire aux besoins des services pendant la vacance. Il ne peut percevoir les impôts indirects que pendant un mois. Il est vrai que la totalité des impôts directs a été votée : mais ceux-ci ne sont perçus que par douzièmes et on ne peut forcer les contribuables à payer par anticipation. L'octroi des impôts directs pour toute l'année n'a qu'un inconvénient apparent. Du reste, dans le système financier français, ils constituent moins du quart des recettes. Leur rendement mensuel serait donc loin de suffire à couvrir les recettes du mois.

Ainsi, cette absence de ressources empêche le Gouvernement de songer à l'éventualité d'une dissolution tant que le budget n'est pas voté. Il doit se conformer à la volonté du Parlement, qui possède, dans le refus du budget, une arme terrible contre lui.

Mais, dans l'état actuel des relations entre le Gouvernement et les Chambres, le danger d'une dissolution n'est pas à redouter. Les ministères d'aujourd'hui se montrent dociles vis-à-vis du Parlement et se retirent quand il leur témoigne sa méfiance.

Par contre, à un avantage hypothétique, s'opposent de réels inconvénients.

La répartition des crédits est contenue dans un décret, c'est-à-dire dans un acte administratif. Le Gouvernement qui l'a faite est capable de la modifier.

Sans doute, elle est communiquée à la Commission de chaque Chambre ; de plus, le Gouvernement, en la publiant au *Journal officiel* à la suite des crédits provisoires, prend vis-à-vis de la Nation et du Parlement l'engagement moral de la conserver et de l'observer.

Mais il n'y est pas juridiquement obligé. Un Gouvernement à tendances autoritaires, impatient d'une tutelle trop étroite des Chambres, peut prendre l'initiative de bouleverser la répartition. Il est toujours prêt à alléguer un mauvais calcul des crédits, à

invoquer une insuffisance sur un chapitre et une exagération sur un autre.

En d'autres termes, le virement est un procédé régulier sous le régime du douzième provisoire.

Si les dépenses réelles surpassent les prévisions pendant la durée du provisoire, un tel Gouvernement n'hésite pas à dépasser les crédits. En cas de besoins nouveaux, révélés subitement, il est à l'aise pour engager les dépenses nouvelles sans l'approbation des Chambres.

Celles-ci ont montré leur impuissance en ne votant pas le budget. Il est à présumer qu'elles témoigneront d'une certaine indulgence devant la violation d'une autorité qu'elles n'ont pas su exercer. En censurant un Gouvernement plein d'initiative, elles se condamneraient elles-mêmes.

A chaque instant, l'intérêt du pays exige que des services soient créés, d'autres augmentés. Ce sont des éventualités qui se présentent au cours de chaque année. La preuve en est dans les demandes constantes de crédits supplémentaires adressées au Parlement.

Si ces besoins se manifestent pendant la durée du provisoire, un Gouvernement doit se trouver plus à l'aise pour y satisfaire. Les Chambres n'ont mis à son action qu'une limite indécise contenue dans un chiffre, qui, calculé d'après des prévisions, n'a lui-

même rien d'absolu. Il semble que, devant leur impuissance, elles aient renoncé, au profit du pouvoir exécutif, à une partie de leurs prérogatives. Elles lui ont délégué le droit de pourvoir, par des mesures provisoires, aux intérêts communs.

Aussi le Gouvernement va-t-il avoir une tendance naturelle à faire des dépenses non prévues dans les crédits provisoires.

Plusieurs auteurs lui en reconnaissent le droit. M. Wahl s'exprime ainsi (1) : Le Gouvernement reçoit du pouvoir législatif la délégation du droit de répartition qui appartient à ce pouvoir et dont il use lui-même dans la loi du budget. Que cette délégation soit constitutionnellement valable, c'est ce qui nous paraît indéniable ; ce qui est sûr, c'est qu'elle existe et que, par suite, le Gouvernement, sous la seule condition de ne pas dépasser le montant des crédits, peut les répartir comme il l'entend. Cela signifie qu'il peut user, même pour des travaux neufs, des crédits qu'il a placés dans un chapitre déterminé. Cela signifie même qu'il peut créer des chapitres nouveaux, c'est-à-dire engager des crédits s'appliquant non seulement à des travaux neufs, mais à des dépenses de nature nouvelle, ne se rattachant en aucune manière à des catégories existantes. Cela est

---

(1) *Revue de droit public* de 1900, chronique financière,

grave, évidemment, mais cela est certain, puisque les Chambres donnent provisoirement au Gouvernement des droits qui leur appartiennent. »

M. Nézard adopte la même théorie (1) : « La loi des douzièmes revient donc à la pratique première des budgets, au pouvoir propre de l'exécutif. . . . . Le Gouvernement a les mains libres. Il doit assurer l'exécution des lois existantes. Mais il peut suppléer au silence du pouvoir législatif et, par exemple, instituer, par des crédits qui ne heurtent aucune loi, des corps dont le fonctionnement entraînera des dépenses engagées sur les crédits provisoires. »

Il est juste d'ajouter, toutefois, que, s'ils doivent parfois engager les dépenses publiques sans autorisation, les ministres actuels, dociles aux volontés du Parlement, n'ont guère l'audace d'abuser de ce pouvoir que leur laisse l'inertie des Chambres.

M. Pelletan, à une séance de mars 1899, reconnaissait que « le danger d'abus, de la part du Gouvernement, est plus théorique que pratique, car il n'y a pas d'exemple qu'il ait donné lieu à un abus ou à une critique ».

Pourtant, ce danger n'en existe pas moins. Même un Gouvernement docile se trouve plus à l'aise, en face d'un document qui émane de lui, pour dépasser,

---

(1) Nézard. *Rev. de Science et de Législation financière* de 1904.

sous prétexte de dépenses imprévues, les crédits assignés à un chapitre.

Déjà, en cours d'exercice, quand le budget est voté, le pouvoir exécutif est constamment obligé de solliciter des crédits supplémentaires. En l'absence d'un budget, il se laissera plus facilement entraîner à des dépenses nouvelles, alléguant, pour excuse, un mauvais calcul des crédits.

Bien plus, le fait d'un budget mensuel ne permet pas au Gouvernement de rester dans les bornes de la répartition. Nécessairement, les finances publiques vont être engagées dans des limites qui dépassent celles fixées par le Parlement.

La plupart des marchés de travaux et de fournitures ont une durée d'application supérieure à un mois. Ils s'appliquent, le plus souvent, à des entreprises de longue haleine, constructions de ponts, de routes, de digues, etc., fourniture d'un matériel industriel ou militaire. Il est impossible de passer ces marchés pour un mois seulement.

Or, l'hiver est l'époque où on conclut la plupart d'entre eux. Les entrepreneurs travaillent surtout au printemps et en été, pendant les journées longues, quand la température est propice. Il faut qu'au début de la belle saison, les marchés soient prêts.

Les premiers mois de l'année sont ceux que les

administrations consacrent spécialement aux conventions avec les entrepreneurs et fournisseurs.

Si le Gouvernement, à ce moment, n'a qu'un droit précaire d'engager les finances publiques, il est obligé de passer outre, au nom de l'intérêt des services. Bien qu'il n'ait le droit de le faire que pour un mois, il engage des dépenses pour toute l'année.

Une administration vivant au mois le mois, — si l'on peut employer cette expression, — est impossible. Bon gré, mal gré, indépendant ou soumis, le pouvoir exécutif ne peut respecter le principe de l'autorisation préalable : il dépasse forcément les limites fixées.

« Le principe de notre comptabilité, disait Léon Say à la tribune du Sénat, le 22 janvier 1878, est que non seulement les dépenses ne peuvent être faites que sur des crédits ouverts, mais que ces dépenses ne peuvent être engagées qu'avec des crédits préalablement ouverts. Or, on reconnaît qu'il est absolument impossible, si l'on vote un budget mensuel, de n'engager les dépenses que pour un mois. On se trouve forcément amené à cette irrégularité d'avoir des dépenses engagées avant que les crédits pour le mois suivant aient pu être ouverts. »

Ce que le Parlement a pris en considération en calculant les crédits provisoires, c'est le paiement de la dépense et non son engagement. Ces crédits com-

prennent les dépenses à payer au cours du provisoire et non celles à engager (1).

Autrement, le chiffre en serait beaucoup plus considérable ; il serait une fraction importante du budget, puisque, dès les premiers mois, les administrations engagent un très grand nombre de dépenses pour toute l'année.

Du reste, on ne pourrait pas en fixer le montant. Administrer veut dire agir avec opportunité ; il se peut que l'Administration préfère tel ou tel mois pour

---

(1) Sur ce point, il semble qu'il y ait eu quelques flottements parmi les membres du Parlement. Mais les derniers rapports sur les lois de douzièmes ont tranché toute équivoque, en s'exprimant avec précision sur ce sujet. On y trouve habituellement la formule suivante : « Ce total représente, d'après les prévisions du Gouvernement, la dotation nécessaire pour assurer le paiement de toutes les dépenses qui viendront à exigibilité pendant le mois de... » Rapport Merlou, du 20 décembre 1901, Chambre des députés ; rapport Charles Dumont, 20 décembre 1910, Chambre des députés ; rapport Charles Dumont, 26 janvier 1911, Chambre des députés ; rapport du même, 20 février 1911, Chambre des députés.

Déjà, en 1884, M. Tirard s'exprimait ainsi : « Nous n'avons demandé, pour trois mois, que les sommes qui arrivent à échéance pendant ces trois mois. Si nous avions fait plus, nous aurions demandé des crédits dont nous n'avons pas besoin. » (Séance du 30 décembre 1884, Chambre des députés.)

Et le rapport Boulanger, au Sénat, du 30 décembre 1884, portait : « Les douzièmes provisoires sont uniquement destinés à payer, pendant les premiers mois, les engagements de l'Etat résultant de lois antérieurement promulguées. »

conclure un marché important, parce qu'elle y trouve intérêt.

Dans le budget, il y a concordance entre les dépenses à engager et celles à payer. C'est le même chiffre qui comprend les unes et les autres. Le Gouvernement sait qu'il ne doit pas dépasser les crédits ; il y restreint en principe ses engagements de dépenses.

Dans les crédits provisoires, s'il a une limite pour les paiements, il n'en a pas pour les engagements. Sans doute, il se guide d'après le budget en cours. Mais, en le faisant, il commence, dès le 1er janvier, à exécuter un budget qui n'est pas encore voté. Il est dans la même situation que si, en cours d'année, il engageait, sans consulter les Chambres, des dépenses non prévues au budget. Il méconnaît le principe de l'autorisation préalable — et il est contraint de le faire.

En réalité, dans les budgets provisoires, ce principe est respecté quant aux paiements ; il ne l'est pas quant aux engagements de dépenses. L'administration ne peut pas, sans crédits supplémentaires, payer plus que les sommes votées. Par contre, elle peut engager les finances au delà des crédits consentis.

Avant le vote du budget, elle gère les intérêts du pays sous un double régime : sous celui de l'autorisation préalable, pour les dépenses à payer pendant la durée du provisoire ; sous le régime de la liberté,

pour celles à solder pendant le reste de l'année.

Les droits du Parlement se trouvent donc amoindris. Mais plusieurs causes, que nous allons étudier dans le second paragraphe, restreignent l'initiative du Gouvernement.

§ 2. — Conséquence des retards du budget vis-à-vis de l'Administration

L'impuissance des Chambres à voter le budget devrait être une cause d'affranchissement pour le pouvoir exécutif. A lui d'assurer, de son propre mouvement et sous sa responsabilité, la marche des services publics. A lui de pourvoir à tous les besoins du pays, même nouveaux et entraînant des dépenses nouvelles.

En réalité, le Gouvernement ne se sent pas à l'aise sous le régime des crédits provisoires. Son activité est entravée par deux obstacles:

I. L'absence d'un programme d'action définitif et invariable ;

II. L'impossibilité d'appliquer les dispositions nouvelles.

Ce sont deux graves causes de troubles, à chacune desquelles nous allons consacrer une étude spéciale :

A. — **Absence d'un programme d'administration homologué et définitif**

En même temps qu'il est, pour les Chambres, la manifestation de leur volonté, le budget est, pour le pouvoir exécutif, un programme d'administration. C'est un guide que suivent les ministères, car il trace à chacun d'eux le sens et les limites de son action.

Mais, pour jouer ce rôle, il faut qu'il soit à l'abri de remaniements, qu'un vote des deux Chambres l'ait rendu définitif et immuable.

Tant qu'il est encore en discussion, le Gouvernement n'a, pour se guider, qu'un projet, soumis à de constantes modifications. C'est ce projet qu'il se met à exécuter dès le 1er janvier, en cas de crédits provisoires.

On voit d'ici combien son action doit être hésitante et timorée.

Avec l'initiative parlementaire, il suffit d'un amendement pour supprimer un service prévu au budget ou pour en établir un autre. Les crédits sont assujettis à une critique très minutieuse, qui peut être fatale à quelques-uns. D'un autre côté, les membres du Parlement sont littéralement à l'affût d'augmentations profitables à leurs électeurs.

Aussi, dans sa période de gestation, un budget est-il un peu comme un terrain volcanique exposé à

des bouleversements continuels. C'est sur une base de cette sorte que les administrations s'appuient pour gérer les services publics. Aussi ne peuvent-elles s'avancer qu'avec une grande prudence (1).

Un mot résume l'état d'esprit de chaque ministre vis-à-vis de chaque service ; c'est l'incertitude sur toute la ligne.

Il se peut que des fonctions établies de longue date, rétribuées dans les budgets antérieurs, soient supprimées en cours d'année, sur un amendement au budget. La situation devient compliquée ; d'une part, ces fonctions disparaissent ; de l'autre, elles ont été occupées au moins plusieurs mois par les anciens titulaires qu'il faut rétribuer. Or, aucun crédit ne sera inscrit dans le budget à cet effet et c'est le budget qui fait loi pour toute l'année. Le Gouvernement aura donc engagé une dépense non autorisée ; il lui faudra des crédits supplémentaires (2).

---

(1) En 1885, le projet de budget supprimait les crédits consacrés aux facultés de théologie, aux aumôniers des hôpitaux militaires et aux chanoines de Saint-Denis. Le budget ne fut voté que le 21 mars 1885. Les services continuèrent à subsister jusqu'à cette date, car, établis par une loi, ils ne pouvaient être supprimés que par une loi. Le Gouvernement, approuvé par la Chambre (au mois de décembre 1884), n'avait compris aucune somme dans les crédits provisoires. Aussi, quand le budget eut été promulgué, la dépense, n'étant pas autorisée, dut être couverte à l'aide de crédits supplémentaires (Tirard, Sénat, séance du 30 décembre 1884).

(2) En 1899, on a déclaré, à la tribune de la Chambre, que des

Des projets de travaux prévus au budget peuvent être de même repoussés alors que les marchés sont déjà passés et l'exécution commencée. On se figure la situation des entrepreneurs et celle des administrations obligées de résilier les marchés et de payer des indemnités.

Pour beaucoup d'entreprises, le Gouvernement se trouve placé en face d'un dilemme. Ou il agit ou il n'agit pas. Dans le premier, il risque d'aller à l'encontre d'une disposition future de la Chambre et d'engager une dépense sans crédit. Dans le second, il risque de léser les intérêts publics et d'en encourir la responsabilité.

Il est juste d'ajouter que l'incertitude est susceptible de degrés. Elle varie depuis l'état actuel du budget et la nature des dispositions à prendre.

Elle est plus ou moins grande, suivant qu'au premier janvier la discussion du budget est plus ou moins avancée.

1° La Chambre n'a pas encore voté le budget, soit qu'elle n'en ait examiné qu'une partie, soit qu'elle n'en ait pas même entamé la discussion (1).

---

administrations se refusaient, sous le régime financier provisoire, à engager des travaux ayant même un caractère d'urgence (Discours Pelletan en mars 1899).

(1) Cette situation s'est présentée pour le budget de 1878. La Chambre, élue le 14 octobre 1877, s'obstina à refuser le budget

Une disposition financière, contenue dans le projet du Gouvernement modifié par la Commission de la Chambre, sera plus ou moins probablement adoptée, selon qu'elle a figuré dans les budgets antérieurs ou qu'elle est nouvelle. En ce cas, si elle est la conséquence d'une loi votée au cours de l'année précédente, son maintien semble imposé ; si elle est toute nouvelle, proposée par le Gouvernement ou la Commission, il faut compter sur la critique de la Chambre.

En général, le maintien d'une recette ou d'une dépense est à la merci d'un amendement. A l'occasion du budget, la Chambre use de son droit d'initiative dans des limites voisines de l'abus.

En France, « on ne voit jamais si un impôt sera maintenu ou si un service public, si ancien et si substantiel qu'il soit, sera conservé » (1).

De plus, la Chambre a pris l'habitude de faire du budget l'occasion de grandes réformes financières (2).

Aussi les amendements au budget sont-ils innombrables ; ils touchent à tous les sujets, mettent en question toutes les institutions.

---

jusqu'à ce que le président de la République ait pris le ministère parmi la majorité. Elle n'en aborda l'étude qu'après l'ouverture de l'exercice.

(1) Leroy-Beaulieu, *Econ. Français* du 14 janvier 1888.

(2) *Sic* en 1901, 1903, 1910, 1911.

Tant que recettes et crédits n'ont pas passé par l'épreuve de la Chambre, on ne peut établir à leur sujet que des pronostics.

2° La Chambre a voté le budget, qui se trouve devant le Sénat.

Les crédits votés ont traversé la phase critique ; c'est, en effet, à la Chambre surtout que sévit l'initiative parlementaire. Le Sénat s'abstient généralement de modifier par voie budgétaire les services établis.

Par contre, il use plus largement de son droit au détriment des dispositions nouvelles contenues dans le budget. Son intervention est un obstacle aux réformes intempestives de la Chambre.

Ainsi, en 1910, quand la Chambre se détermina à créer des ressources nouvelles en remaniant plusieurs parties importantes du système fiscal, le Sénat supprima plusieurs des réformes adoptées.

Les dispositions financières inscrites aux budgets antérieurs ou qui sont la conséquence de lois promulguées au cours de l'année précédente ont, dès le vote de la Chambre, une existence suffisamment assurée pour que le Gouvernement puisse les appliquer.

Quant aux dispositions nouvelles, il se trouve contraint de surseoir à leur application. Il ne pourrait faire autrement qu'en courant le risque de les voir plus tard repoussées par le Sénat. Or, le droit d'amen-

dement des sénateurs est aujourd'hui défendu avec beaucoup d'énergie par ses titulaires. Il n'est pas d'année où la Chambre ne soit obligée de s'incliner devant lui.

B. — Impossibilité d'appliquer les dispositions nouvelles

Les ministres doivent attendre le vote définitif du budget pour appliquer les dispositions nouvelles. Cela entraîne de graves inconvénients.

Chaque année se présente avec des besoins nouveaux. Les budgets ont bien les mêmes cadres, mais des cadres de plus en plus remplis par l'adjonction de nouveaux crédits. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se rappeler la progression des dépenses au cours des dernières années. Pour 1911, l'augmentation était de 167 millions par rapport à 1910, pour 1912 également de 167 millions également par rapport à 1911.

Inversement, des services cessent d'être utiles; il faut supprimer les chapitres qui les concernent.

Les intérêts du pays risquent de se trouver compromis si les modifications nécessaires ne s'appliquent pas dès le premier janvier.

Dès que la création ou l'augmentation d'un service semblent utiles, il est dangereux d'attendre à les réaliser. De même, tarder à supprimer un service inutile, c'est une dépense sans profit, une économie négligée.

Il faudrait qu'à défaut de budget, le pouvoir exécu-

tif puisse effectuer, dès le premier jour de l'exercice, les réformes contenues dans le projet. A cet égard, plusieurs théories se partagent la doctrine. Nous ne nous proposons pas de discuter cette question théorique. Une étude très approfondie en a été faite par M. Nézard, dans un article de la *Revue de Science et de Législation financière* de 1904 (1). Nous nous contenterons de la résumer et d'examiner surtout les solutions de la pratique.

Suivant une première opinion, le budget provisoire continuerait purement et simplement l'ancien budget : donc, impossibilité d'appliquer des modifications avant le vote de la loi de finances. Ce fut la doctrine favorite du Sénat, soutenue notamment par M. Léon Say en 1886 et par M. Boulanger en 1892.

D'après une seconde théorie, le budget provisoire serait partie intégrante du budget définitif. Donc, les économies pourraient être réalisées et les dépenses nouvelles effectuées dès le premier jour de l'exercice. C'est à cette doctrine que la Chambre donne ses préférences.

Enfin, une troisième admet que le budget provisoire est un budget spécial, voté dans des conditions d'urgence très particulières : il laisserait au Gouvernement de très grands pouvoirs, dont celui d'effectuer

(1) Les budgets provisoires, *R. S. L. F.*, 1904, p. 405.

à volonté des dépenses nouvelles. C'est l'opinion professée par M. Nézard et par M. Wahl (1).

De ces trois théories, la première est la plus conforme au droit public français ; la troisième la plus favorable à la marche des affaires.

A notre avis, le respect des prérogatives de chaque Assemblée doit être la considération prépondérante. Une innovation, même minime, ne doit pas être appliquée avant que la Chambre et le Sénat se soient mis d'accord.

Les solutions de la pratique varient suivant qu'il s'agit de dépenses ou de recettes.

I. — En matière de Dépenses

Les innovations peuvent être de deux sortes :

a) *Création d'une dépense par suite de l'établissement d'un service nouveau ou de l'augmentation d'un service ancien ;*

b) *Suppression d'une dépense grâce à la suppression ou à la réduction d'un service.*

Dans l'un et l'autre cas, l'observation des principes constitutionnels exigerait que le pouvoir exécutif attende le vote du budget. Les pouvoirs financiers

---

(1) Chronique financière, *Rèv. de droit public,* 1909.

du Sénat sont assez solidement établis pour qu'on soit obligé d'en tenir compte. Les conséquences en seraient :

1° L'impossibilité d'effectuer, dès le premier janvier, les dépenses nouvelles et, par là même, d'appliquer les réformes proposées ;

2° L'impossibilité de comprendre, dans le calcul des douzièmes, le montant de ces dépenses.

La pratique n'a pas entièrement admis ces solutions. Elle a, du reste, varié sur certains points.

a) *Création de dépenses.* — Deux solutions ont été successivement admises au Parlement.

Celle consacrée aujourd'hui est que toute dépense nouvelle doit être retardée jusqu'au vote définitif du budget. Elle est conforme au principe.

Les crédits provisoires sont calculés d'après les propositions de la Commission du budget (de la Chambre des députés) telles qu'elles résultent du rapport général. Mais il est admis que, lorsque les réformes projetées peuvent donner lieu à discussion, le crédit provisoire ne doit pas en tenir compte (1).

Les rapporteurs des lois de douzièmes adoptent actuellement sans réserves cette règle. Voici toute

---

(1) Jèze, *Traité de Science des Finances.* Le budget, tome 1, p. 521.

une série de rapports récents où elle a été admise : Rapports Boudenoot, 20 décembre 1899, Ch. des députés; Prévet, 23 décembre 1899, Sénat; Merlou, 20 décembre 1901, Ch. des députés; Merlou, 27 décembre 1904, Ch. des députés; Antonin Dubost, 16 décembre 1905, Sénat; Doumer, 30 décembre 1909, Ch. des députés; Gauthier, 30 décembre 1909, Sénat; Doumer, 25 février 1910, Ch. des députés; Gauthier, 25 février 1910, Sénat; Gauthier, 30 mars 1910, Sénat; Ch. Dumont, 20 décembre 1910, Ch. des députés; d°, 26 janvier 1911, Ch. des députés; d°, 20 février 1911, Ch. des députés; Gauthier, 27 janvier 1911, Sénat; Gauthier, 23 février 1911, Sénat; Gauthier, 27 juin 1911, Sénat; Chéron, 30 décembre 1911, Ch. des députés; St-Germain, 30 décembre 1911, Sénat.

La plupart de ces rapports consacrent cette solution dans une formule qui ne laisse place à aucun doute :

« Les crédits provisoires ont été régulièrement calculés d'après les votes de la Chambre, mais en éliminant toute augmentation de dépenses qui ne résulte pas nécessairement de lois antérieurement votées.

« Par conséquent, les propositions nouvelles de dépenses sur lesquelles les deux Chambres n'ont pas statué se trouvent réservées jusqu'au vote de la loi

de finances ». — Rapp. Chéron, Ch. des députés, 30 déc. 1911 (1).

Cette solution, qui sauvegarde les droits financiers du Sénat, est passée à l'état de règle coutumière. Jusqu'en 1902, elle n'a pas bénéficié d'une prédominance incontestée.

On lui en opposait une autre, acceptée volontiers par les adversaires du Sénat. Cette seconde théorie admettait que, dès le 1er janvier, le Gouvernement pouvait engager des dépenses nouvelles. C'est celle que M. Pelletan, rapporteur de la loi accordant les douzièmes provisoires pour avril et mai 1899, qualifiait de théorie du dernier état parlementaire des crédits.

Il l'exposait en ces termes :

« Il est conforme aux précédents, il est conforme aux principes du régime parlementaire, de calculer les douzièmes d'après ce qu'on pourrait appeler le

(1) Cette même formule se trouve dans les rapports :
Merlou, 27 décembre 1904, Chambre ;
Antonin Dubost, 10 décembre 1905, Sénat;
Gauthier, 30 décembre 1909, Sénat;
Doumer, 25 février 1910, Chambre ;
Gauthier, 25 février 1910, Sénat ;
Gauthier, 27 janvier 1911, Sénat;
Gauthier, 23 février 1911, Sénat ;
Gauthier, 27 juin 1911, Sénat ;
Charles Dumont, 26 janvier 1911, 20 février 1911, 20 décembre 1911, Chambre.

dernier état parlementaire des crédits. On a donc toujours accordé un douzième des crédits votés par la Chambre lorsqu'elle a terminé l'examen du budget ; le douzième des crédits proposés par la Commission du budget quand la Chambre n'a pu en commencer l'examen ; enfin, le douzième des crédits proposés par le Gouvernement lorsque la Commission du budget n'a pas formulé de propositions. Il y a deux conditions à cette règle : la première, c'est que l'accord se soit établi entre le Gouvernement et la Commission ; la seconde, c'est que les crédits n'engagent pas de question de principe pour laquelle la sanction définitive des Chambres est nécessaire. »

Cette théorie fut, jusqu'en 1902, celle qui, au Parlement, semblait recueillir le plus de suffrages. On la trouve formulée dans les rapports Yves Guyot, du 15 décembre 1887, Chambre des dép. ; Boulanger, 16 décembre 1887, Sénat ; Poincaré, 19 décembre 1892, Chambre des dép. ; Pelletan, 20 décembre 1898, Chambre des dép. ; Pelletan, 23 mars 1899, Chambre des dép. ; Berteaux, 6 décembre 1902, Chambre des dép.

On calculait donc les douzièmes provisoires d'après le dernier état parlementaire des crédits, abstraction faite des dépenses soulevant des questions de principe.

Depuis le rapport Pelletan du 6 décembre 1902, cette pratique n'a plus été défendue. Il est donc inutile de s'attarder à en faire une critique approfondie. Elle ne tient pas compte des droits du Sénat; elle enlève même au Parlement tout entier, en les appliquant d'avance, la possibilité de discuter certaines réductions ou certaines augmentations (1). Elle expose enfin le Gouvernement à voir modifier des crédits qu'il avait pris pour base.

Les dépenses nouvelles ne peuvent donc être ni effectuées dès le premier jour de l'exercice, ni comprises dans le calcul des crédits provisoires. En retardant, soit la création des emplois, soit l'exécution des services en des fournitures projetées, on porte préjudice aux intérêts du pays, si les réformes ont un caractère d'urgence.

C'est un grave inconvénient que d'être obligé, par suite des lenteurs de la procédure budgétaire, d'attendre à les réaliser.

b) *Suppression de dépenses.* — La même solution, appliquée aux dépenses supprimées dans le projet de budget, conduit à les réserver jusqu'au vote définitif.

C'est, du reste, cette manière d'agir qu'a consacrée la pratique. Les services dont les crédits sont sup-

---

(1) Léon Say, discours prononcé à la tribune du Sénat, le 15 décembre 1886.

primés continuent à fonctionner jusqu'à la promulgation de la loi de finances.

Il faudra rémunérer jusqu'à cette époque les titulaires des emplois. C'est ce qui a été formellement reconnu, en 1884, à propos des chanoines de Saint-Denis, des facultés de théologie et des bourses de séminaires (1). Le ministre des Finances, M. Tirard, déclara que les fonctions supprimées seraient rétribuées jusqu'au vote définitif de la loi de finances.

Mais, bien que les services continuent à fonctionner, on ne comprend pas, dans le calcul des crédits provisoires, les sommes nécessaires pour y pourvoir.

Cela semble une contradiction : d'une part, on conserve des emplois ; de l'autre, on ne consacre aucune somme à leur rémunération.

C'est pourtant ce qu'admet la pratique. En 1884, M. Tirard, le ministre des Finances, reconnut à la tribune que les crédits nécessaires pour conserver, pendant la durée du provisoire, les bourses dans les séminaires, les aumôniers des hôpitaux militaires et le chapitre de Saint-Denis, n'avaient pas été compris dans le calcul des douzièmes. Il allégua que ces dépenses n'étaient pas payables par mois ou par trimestre, mais en bloc, à une échéance postérieure à l'expiration du provisoire.

(1) Discours Tirard, Chambre des députés, en décembre 1884, et Sénat, séance du 30 décembre 1884.

Le rapport Merlou, du 20 décembre 1901, à la Chambre des députés, admet la même solution. « Les crédits provisoires ont été calculés d'après les demandes inscrites au projet de budget rectifié ; les économies qui résultent des nouvelles propositions du Gouvernement, et qui sont d'ailleurs constituées pour la plus grande partie par des réductions opérées par la Commission du budget au cours de ses travaux, ont été aussi escomptées. »

Cette pratique donne lieu à la situation suivante : Les dépenses qui sont définitivement supprimées par le vote de la loi de finances, le sont pour toute l'année ; aucun chapitre ne figure au budget. Or, elles sont effectuées pendant un ou plusieurs mois de cette même année ; elles le sont sans crédit. Il faut donc les régulariser et, pour cela, solliciter des crédits supplémentaires.

Insérer des suppressions de services dans un budget voté en retard, c'est non seulement retarder une économie et dépenser inutilement, mais aussi recourir par avance aux crédits supplémentaires et, suivant l'expression de M. Clemenceau, « organiser le déficit » (1).

---

(1) Chambre des députés, séance du 30 décembre 1884.

II. — En matière de Recettes

Un préjudice plus sensible encore pour les finances publiques résulte de l'impossibilité d'appliquer les dispositions nouvelles en matière de recettes.

Par suite de l'accroissement constant des dépenses publiques, le Parlement est obligé sans cesse, soit de modifier l'assiette, le tarif ou le mode de recouvrement de certains impôts, afin de les rendre plus productifs, soit d'en établir de nouveaux.

Lorsqu'elles sont contenues dans des budgets en retard, ces réformes ne peuvent être appliquées dès le début de l'année. Aucune charge nouvelle ne peut être imposée au pays, sans avoir été régulièrement autorisée par les deux Chambres. Cette règle est trop absolue en France pour qu'on y apporte des dérogations.

Or, la plupart des lois de finances récentes contiennent de véritables remaniements de notre système fiscal. Afin de trouver les sommes nécessaires pour réaliser l'équilibre budgétaire, le Parlement a eu recours à de fréquentes réformes dans le régime des recettes.

Lorsque le retard du budget empêche ces modifications d'impôts d'être réalisées dès le début de l'année, il en résulte une perte pour le Trésor public.

Jusqu'à la promulgation de la loi de finances, la

perception des impôts rectifiés est faite d'après les tarifs anciens, celle des impôts nouveaux est différée.

Qu'on ne dise pas : les recettes nouvelles ne sont pas perçues, mais les dépenses nouvelles ne sont pas non plus effectuées ; donc, il y compensation. Au contraire, la plupart de ces dépenses, pour être retardées, n'en sont pas moins exécutées en entier. Ainsi, on attendra, pour commencer les travaux publics, que le budget ait été voté, puis on stimulera l'activité des chantiers pour rattraper le temps perdu, de telle sorte que le travail et la dépense corrélative seront entièrement effectués.

De plus, parmi les charges nouvelles qui s'imposent au début d'un exercice, il y en a qui résultent de lois votées dans le courant de l'année précédente et qui sont obligatoires dès le 1er janvier.

Or, les impôts nouveaux ont pour objet de faire face à toutes les dépenses nouvelles. S'ils ne sont pas perçus pendant un ou plusieurs mois, alors que ces dépenses s'effectuent au moins en partie, il se produit une rupture dans l'équilibre du budget.

Elle est d'autant plus grave que, pendant les premiers mois de l'année, l'Etat se trouve avoir de gros paiements à faire. Il doit, en janvier, payer un trimestre des arrérages de sa dette. Or, c'est précisément à ce moment que les impôts directs

rentrent le plus difficilement ; ils ne produisent, en janvier et en février, que des recettes insignifiantes. Il faudrait donc que, pendant cette période, l'Etat pût compter sur toutes ses autres ressources, spécialement sur celles qu'il tire des impôts indirects ; et il suffit de consulter la liste des réformes fiscales opérées dans les derniers budgets pour constater que l'Etat s'adresse presque toujours à cette catégorie d'impôts pour obtenir de nouvelles recettes.

Pour combler le déficit ainsi produit, il faut s'adresser à la dette flottante, émettre des bons du Trésor ou des obligations à court terme.

Aussi, le retard du budget a-t-il, à ce point de vue, un double inconvénient. D'une part, il entraîne une perte sèche pour le Trésor : les recettes nouvelles n'étant perçues qu'à partir de la promulgation de la loi de finances, le Trésor perd tout ce qui aurait pu être perçu entre ce moment et le début de l'année. D'autre part, il crée de nouvelles charges pour l'Etat, puisque les bons du Trésor et les obligations à court terme portent intérêt.

Ce qui s'est passé en 1910 permet de se faire une idée approximative des pertes qui peuvent résulter d'un retard prolongé du budget. Le Parlement avait opéré toute une série de transformations et de créations d'impôts qui, appliquées dès le 1er janvier,

auraient dû produire 138.215.839 (1). Le budget ne fut promulgué que le 8 avril, avec cent jours de retard. Pendant presque un tiers de l'année, le Trésor fut frustré de recettes dont on avait tenu compte pour équilibrer le budget. Le tableau suivant montre la différence entre les produits des mesures nouvelles, évalués d'une part pour l'année entière, et de l'autre pour la fraction d'année pendant laquelle elles furent appliquées :

(1) C'est le chiffre auquel, dans le budget suivant, celui de 1913, fut évalué le rendement probable des nouvelles mesures fiscales pour une année entière. Exposé des motifs de 1911.

Mesures fiscales sanctionnées par la loi de finances du 8 avril 1910.	Produit de ces mesures évalué pour une année entière.	Produit évalué pour 1910.	Perte éprouvée.
Relèvement de la redevance des mines . . .	3.823.339	3.823.339	»
Taxe directe sur les voitures automobiles. . .	500.000	370.000	130.000
Majoration du tarif des droits de succession .	80.017.500	20.373.500	59.644.000
Majoration du tarif des donations	6.018.000	3.001.000	3.017.000
Dispositions relatives aux pénalités en matière de successions .	5.000.000	3.000.500	1.999.500
Majoration des tarifs applicables aux diverses catégories d'affiches	1.500.000	1.000.000	500.000
Nouveau tarif douanier .	13.000.000	10.000.000	3.000.000
Elévation de 0.10 à 0.15 du droit de statistique	3.866.000	3.000.000	866.000
Taxe de séjour sur les automobiles importées	130.000	130.000	»
Taxe sur les appareils automatiques	2.500.000	2.500.000	»
Augmentation du droit sur les automobiles de louage	100.000	100.000	»
Relèvement du prix de vente de diverses catégories de tabacs . .	18.000.000	13.500.000	4.500.000
Augmentation du prix de vente des poudres de chasse	2.500.000	1.875.000	625.000
Nouveaux tarifs des droits de chancellerie.	1.260.000	500.000	760.000
	138.214.839	63.173.339	75.041.500

Cette statistique ne fournit que des résultats approximatifs ; les chiffres qui la constituent sont des évaluations. Elle indique le préjudice prévu, non pas celui réellement éprouvé.

Pour déterminer celui-ci, il faudrait connaître chacun des éléments d'imposition qui, pendant le temps où les tarifs nouveaux n'ont pas été appliqués, ont été frappés par le tarif ancien ; par exemple, en ce qui concerne les droits de succession, il faudrait prendre toutes les successions une par une, puisque les tarifs, très nombreux, varient suivant la part successorale et la parenté, et leur appliquer par tranche les nouveaux droits.

Or, les statistiques publiées par le ministère des Finances ne donnent, pour chaque impôt, que le total des recouvrements mensuels. Seules, les administrations de l'enregistrement, des douanes, etc., possèdent les documents qui permettraient de déterminer avec précision le préjudice subi.

Cependant, quant il s'agit d'impôts n'offrant pas de complications dans les tarifs, il est possible d'apprécier directement la perte éprouvée. Prenons le droit de statistique, qui, jusqu'en 1910, était de 0 fr. 10 par colis pour les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages, par mille kilogrammes ou fractions de mille kilogrammes, par mètre cube ou fraction de mètre cube sur les marchandises en vrac,

par tête de bétail sur les animaux vivants. La loi du 8 avril 1910 l'éleva à 0 fr. 15; mais, par suite du retard du budget, il ne fut appliqué qu'à partir du 1er mai 1910. Pendant quatre mois, le Trésor perdit le tiers de ce qu'il aurait dû toucher.

Le tableau suivant indique la perte de chaque mois :

Année 1910	Sommes perçues	Sommes qui auraient dû être perçues	Perte
Janvier.	739.000	1.108.500	369.500
Février.	755.000	1.132.500	377.500
Mars	887.000	1.330.500	443.500
Avril	869.000	1.303.500	434.500
Mai	1.127.000	»	»
Juin	1.159.000	»	»
Juillet	1.099.000	»	»
			1.625.000

Pour les impôts à tarifs multiples, le seul moyen qui soit à notre portée pour évaluer le préjudice subi est de comparer entre eux les recouvrements mensuels d'un impôt pendant la période où les nouveaux tarifs ont été appliqués et pendant celle où ils ne l'ont pas été.

En constatant l'augmentation sensible qui se manifeste dans le produit des droits de succession à partir du mois d'octobre 1910, moment où les nouveaux tarifs commencèrent à produire effet, on peut se

rendre compte de l'importance de la perte éprouvée par le Trésor :

	1909	1910	1911
Janvier	16.468.000	14.492.000	**18.940 000**
Février	24.924.000	15.705.500	**22 195 000**
Mars	18.214.000	18.834.000	**24.627.000**
Avril	17 673.500	18.192.500	**25.404.500**
Mai.	22.024 500	21.875.500	**28.125.500**
Juin	24.166.000	22.534.000	**31.501.500**
Juillet.	26.952.000	23.120.000	**49.207.000**
Août	23.419.000	19.042.000	**32.620 500**
Septembre . . .	22.125.000	18.784.500	**21.630 000**
Octobre	24.231.000	**25.840 000**	31.789.000
Novembre . . .	31.003.500	**23 769.000**	27.324.000
Décembre . . .	18.826.000	**27.983.000**	»

Moyenne des 9 premiers mois de 1909. . .	21.774.000
Moyenne des 9 premiers mois de 1910. . .	19.175.000
Moyenne des 9 mois suivants	25.369.000
Moyenne des 9 premiers mois de 1911. . .	28.201.000

En ce qui concerne les droits de succession, le retard du budget est particulièrement fâcheux. Les contribuables ont, en effet, six mois pour déclarer les successions qui leur sont échues et pour payer les droits; depuis la loi du 13 juillet 1911, ils peuvent même obtenir la faculté de se libérer par termes. Aussi, pour peu qu'un budget contenant une refonte des tarifs successoraux soit en retard, l'exercice, qui, déjà, ne bénéficie pas, pendant six mois, de l'augmen-

tation des droits, voit s'atténuer jusqu'à devenir insignifiant le produit d'une réforme inspirée par le souci de l'équilibrer. Les droits à percevoir sur les successions échues depuis le vote du budget ne sont pas perdus pour le Trésor; l'exercice suivant en profite, mais l'exercice courant voit son équilibre compromis.

Cependant, il est un cas où, un mal se transformant en un bien, le retard du budget entraîne des conséquences heureuses. C'est quand des plus-values se produisent pendant la durée du provisoire et, entrant en ligne de compte pour augmenter les prévisions de recettes, ont pour résultat de faire renoncer à des surcharges d'impôts proposées pour équilibrer le budget. Ce qui s'est passé en 1911 est à cet égard très typique.

Pour combler une différence de 50.800.000 entre les dépenses et les recettes, le ministre des Finances, M. Cochery, proposa une série de nouveaux impôts. Or, dès le mois de janvier 1911, le rendement des impôts accuse des plus-values « colossales et quasi sans précédent », dues « à une cause qui n'est pas économiquement favorable, à savoir l'insuffisance des récoltes de céréales et de vins et les très grandes importations de ces deux denrées aux droits élevés de notre tarif de douanes, à savoir 7 francs pour le

quintal de blé et une douzaine de francs par hectolitre de vin » (1).

Le retard du budget permit de faire état de ces plus-values, de combler peu à peu l'insuffisance des prévisions de recettes et d'abandonner les mesures fiscales proposées.

Les plus-values de 1911 sont exceptionnelles, heureusement pour l'agriculture nationale. Pour une fois que le retard du budget a sauvé l'équilibre de l'exercice, il a, en temps normal, infiniment plus de chances de le compromettre, en faisant éprouver à l'Etat une perte de recettes.

Il ne faudrait donc pas s'appuyer sur cet avantage illusoire pour plaider les circonstances atténuantes en faveur des retards du budget.

Au contraire, nous croyons avoir suffisamment démontré, dans cet exposé, que leurs inconvénients sont nombreux et graves. Leur caractère fâcheux a été tout récemment encore constaté officiellement par le ministre des Finances, dans l'exposé des motifs du budget de 1912 : « Si les inconvénients du régime des douzièmes provisoires ont été parfois exagérés, leur existence même n'en est pas moins grosse de périls au point de vue politique et social comme au point de vue administratif et économique,

---

(1) Leroy-Beaulieu. *Economiste Français* du 15 juillet 1911.

et ce serait entretenir de singulières illusions que d'en limiter les inconvénients aux dépenses supplémentaires résultant de l'impression de quelques projets de loi ou de quelques rapports. »

Pour résumer ces inconvénients, mettons en parallèle, avec l'autorité moderne que nous venons d'invoquer, celle d'un financier d'autrefois, le baron Louis, qui, ministre des Finances en 1831, s'exprimait ainsi à la tribune de la Chambre : « Ces retards dans le vote du budget ont les plus graves inconvénients. Ils arrêtent toute amélioration possible dans le système des impôts ; ils rendent en quelque sorte illusoire le contrôle constitutionnel des Chambres sur les dépenses publiques et sont, en même temps, un obstacle à la marche libre et régulière de l'administration de l'Etat. »

Le système belge

En exposant la pratique admise en Belgique lorsque le budget est voté en retard, notre but est de faire surtout une étude de droit comparé. Aussi, nous proposons-nous de mettre sans cesse en parallèle les systèmes français et belge. En examinant chaque élément de ce dernier, nous rappellerons ce qui y correspond en France. C'est la meilleure façon de faire ressortir les analogies et les différences entre les deux pratiques.

Comme celle du système français, notre étude du système belge va comprendre deux chapitres.

I. — Exposé.

II. — Critique : avantages et inconvénients.

CHAPITRE PREMIER

Exposé du système

Pour bien mettre en lumière les caractéristiques du système belge, il nous semble avantageux de diviser ainsi notre exposé : de préciser d'abord les différences qui existent entre les principes budgétaires de la France et ceux de la Belgique ; d'indiquer ensuite, par ordre chronologique, les différentes phases de la procédure belge, en cas de retard du budget.

I. — Différences entre les principes budgétaires des deux pays

L'autorisation préalable des recettes et des dépenses par les représentants de la Nation est, en Belgique comme en France, une règle absolue. Pour permettre au contrôle des Chambres de s'exercer d'une manière efficace, les budgets belges comportent une division des crédits en articles aussi nombreux que les chapitres français; de plus, l'autorisation doit être renouvelée chaque année (1). Les principes de la

(1) Art. 111 de la Constitution belge : « Les impôts au profit de l'Etat

spécialité et de l'annualité complètent donc, en Belgique, celui de l'autorisation préalable.

Mais, tandis qu'en France le vote du budget, après l'ouverture de l'exercice, est toujours, malgré sa fréquence, considéré comme un accident, un accroc dans la procédure parlementaire, il est devenu, en Belgique, une chose normale. La règle du vote avant le 1er janvier existe en théorie; en fait, elle n'est jamais observée. Le budget est toujours discuté et voté en cours d'exercice.

Les Chambres, dont la réunion est fixée par la Constitution au second mardi de novembre, n'ont pas le temps matériel d'examiner, avant le 1er janvier, le projet de budget qui doit, aux termes de la loi du 24 juillet 1900, leur être présenté, par le Gouvernement, au plus tard le 31 octobre.

Sans doute, il n'y a pas, en Belgique comme en France, une Commission du budget dont l'intervention retarde l'examen du budget; au Parlement belge, il existe seulement des Commissions spéciales à compétence restreinte, qui ne font subir au budget que de légères retouches, au lieu d'en entreprendre un remaniement complet. Encore faut-il laisser à ces

---

sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées. »

Commissions un temps suffisant pour étudier les crédits.

Aussi, l'examen du budget n'est-il abordé que vers le milieu de décembre. Il faut ajouter que le Parlement belge prend très au sérieux ses fonctions financières ; la discussion des crédits occupe un grand nombre de séances. Il est matériellement impossible que le budget soit voté en entier le 1er janvier.

Mais, à la différence de ce qui existe en France, si le budget d'un ministère a été voté avant l'ouverture de l'exercice, il peut être individuellement mis à exécution dès le premier jour de l'année. Cette constatation permet d'insister sur une différence essentielle entre les procédures belge et française. Le principe de l'unité du budget n'est pas compris de la même façon dans les deux pays. Le budget de l'Etat, au lieu d'être constitué, comme en France, par un document unique, est, en Belgique, fractionné en une série de budgets, votés, sanctionnés et promulgués séparément.

« La loi des dépenses se subdivise en autant de parties qu'il y a de services généraux, pour former une série de lois répondant aux budgets des divers ministères. » (1)

Il y a donc un budget de l'Intérieur, un budget de

---

(1) Errera, *Traité de Droit public belge,* p. 272.

la Guerre, un budget des Affaires étrangères, etc., promulgués par des lois spéciales.

Il y a aussi un budget particulier pour les recettes, celui des Voies et Moyens, qui comprend toutes les ressources destinées à faire face aux dépenses des services.

On comprend que ces budgets séparés puissent être appliqués dès l'instant du vote sans être obligés d'attendre, comme en France, que l'examen de tous les autres soit terminé.

C'est un grand avantage, surtout pour le budget des Voies et Moyens, qui est discuté avant tous les autres. La règle du vote préalable des dépenses n'existe pas en Belgique. C'est le principe inverse qui a été admis : celui du vote préalable des recettes. Avant d'aborder les budgets de dépenses, on commence par voter celui des Voies et Moyens.

Après avoir ainsi précisé les différences entre les principes budgétaires des deux pays, il nous reste à montrer comment se déroule la procédure budgétaire en Belgique.

II. — Procédure belge en matière de budget

Depuis plusieurs années, au Parlement belge, le budget des Voies et Moyens et le Contingent militaire sont seuls votés avant le 1er janvier.

« La Constitution (art. 111) impose à la Chambre

l'obligation de voter chaque année le budget des Voies et Moyens et le projet de loi fixant le Contingent ; elle doit les voter avant le 1er janvier, puisque l'ouverture de l'année budgétaire est fixée à cette date et que, sans le vote des Chambres, le Gouvernement ne pourrait, ni lever un centime, ni consacrer un homme pour les armes. » (1)

Le premier budget voté, celui des Voies et Moyens. contient non seulement les recettes déjà existantes dont on renouvelle l'autorisation, mais encore toutes les nouvelles mesures fiscales, créations d'impôts, modifications de tarifs anciens, etc.

Dès le début de l'exercice, le Gouvernement connaît toutes les ressources dont il peut disposer. Mais, si les recettes sont autorisées, les dépenses ne le sont pas encore. C'est alors qu'intervient un vote de crédits provisoires.

Le Parlement accorde au Gouvernement, dans les derniers jours de l'année, un chiffre de crédits suffisants pour faire fonctionner provisoirement les services publics.

Ces crédits diffèrent des douzièmes français sur plusieurs points.

D'abord, ils ne comprennent que des dépenses, puisque les recettes sont votées. Puis, ils ne sont

---

(1) M. Mechelynck. Discours à la Chambre des députés. Séance du 15 décembre 1910.

pas englobés, comme en France, dans un chiffre unique ; c'est la même loi qui contient tous les crédits provisoires, mais elle fixe un chiffre particulier pour chaque ministère. On se rappelle que, chez nous, cette répartition est faite par un décret.

Enfin, les crédits provisoires sont accordés sans qu'on spécifie de durée pour leur application. M. Liebaert, ministre des Finances, déclarait à la tribune de la Chambre en 1911 (1) : « Les crédits provisoires sont calculés de manière à représenter certaines fractions du budget total, mais les demandes de crédits ne supposent aucunement l'application des sommes pétitionnées au nombre de mois pouvant correspondre à ces fractions. Nous nous sommes bornés à demander le vote, à titre de crédits provisoires, de sommes globales pour chaque département, et nullement de mensualités utilisables de mois en mois et pour un temps déterminé d'avance. »

En réalité, cependant, on tient compte, dans le calcul des crédits, de la durée probable du provisoire. Si le Gouvernement suppose que le budget ne sera pas voté avant cinq mois, il va demander cinq douzièmes des crédits de l'année.

Sa demande ne se conforme donc pas, comme en France, aux besoins réels des services pendant un ou

(1) Séance du 26 mai 1911. *Annales Parlementaires*. Session de 1910-1911, p. 1341.

plusieurs mois ; elle porte sur une fraction des crédits totaux, un quart ou un sixième, suivant que la durée probable du provisoire est un quart ou un sixième de l'année.

Quand les crédits provisoires commencent à être épuisés, le Gouvernement en demande de nouveaux : il peut y avoir, dans la même année, plusieurs votes de crédits provisoires.

C'est même fréquent, malgré l'importance, habituelle en Belgique, des premières allocations provisoires. Le Parlement fait, comme en France, et même beaucoup plus qu'en France, traîner la discussion des budgets. Ayant pourvu aux besoins des services, grâce au budget des Voies et Moyens et aux crédits provisoires, il se met, avec une parfaite quiétude, à vaquer à d'autres occupations. Il se livre à l'étude des diverses lois parallèlement à l'examen des budgets, si bien que ces derniers sont votés d'habitude avec six ou sept mois de retard. Le roi les sanctionne et les promulgue au fur et à mesure qu'ils sont votés par le Sénat, de telle sorte qu'ils sont mis en application les uns après les autres et non simultanément.

Voici le tableau des dates de promulgation des divers budgets depuis 1906. Il montre la fréquence et l'importance des retards. Il n'est pas rare, en Belgique, que la moitié de l'année s'écoule sous le régime des crédits provisoires.

	1906	1907	1908	1909	1910	1911
Voies et Moyens	31 déc. 1905	29 déc. 1906	28 déc. 1907	30 déc. 1908	31 déc. 1909	31 déc. 1910
Dotations	1 janv. 1906	29 » »	28 » »	31 » »	31 » »	31 » »
Intérieur	23 mai »	15 août 1907	26 fév. 1908	5 août 1909	1 juin 1910	4 août 1911
Guerre	14 avril »	23 » »	6 » »	5 juil. »	26 mai »	4 » »
Gendarmerie	14 » »	11 juin »	6 » »	29 juin »	25 » »	4 » »
Recettes et dépenses pour ordre	18 mai »	9 » »	28 déc. 1907	17 août »	29 » »	10 » »
Non-valeurs et remboursements	18 » »	13 » »	28 » »	10 » »	29 » »	10 » »
Dette publique	14 avril »	15 » »	24 mai 1908	10 » »	28 » »	11 » »
Finances	25 mai »	24 août »	26 » »	17 » »	29 » »	11 » »
Recettes et dépenses extraordin^{res}	30 » »	23 » »	26 » »	17 » »	27 » »	15 » »
Industrie et Travail	27 » »	24 » »	30 » »	10 » »	6 juin »	17 » »
Affaires étrangères	29 avril »	27 juin »	18 mars »	4 juil. »	5 » »	19 » »
Travaux publics	n'existait pas	23 août »	21 mai »	17 » »	28 mai »	22 » »
Justice	9 mai 1906	27 » »	1 mars »	3 août »	24 » »	21 » »
Sciences et arts	n'existait pas	18 » »	21 mai »	4 » »	15 » »	23 » »
Chemins de fer, P. T. T.	8 juin 1906	4 sept. »	30 avril »	14 » »	5 juin »	27 » »

CHAPITRE II

Critique du système

Après avoir constaté qu'en Belgique les crédits provisoires sont, par la force des choses, érigés en institution normale, il est à propos de se demander s'ils doivent à cette consécration une supériorité quelconque sur l'expédient qu'ils sont restés en France. Ont-ils, là-bas, plus d'avantages et moins d'inconvénients que chez nous ?

La doctrine belge ne leur ménage pas ses critiques. « Leur fréquence sans motifs découvre un vice de notre organisation parlementaire », écrit M. Errera (1). « Ils constituent, en réalité, un mal invétéré, un abus qui, d'ancienne date, est l'objet de critiques sévères », écrit M. Dubois (2).

Malgré le droit de cité qu'ils ont acquis dans les habitudes parlementaires, il est fréquent qu'à la Chambre des représentants ou au Sénat, des orateurs,

(1) Errera, *Traité de Droit public belge*, p. 277.

(2) Dubois. Chronique financière belge. *R. S. L. F.*, 1903.

en regrettant leur apparition annuelle, les traitent comme s'ils étaient encore des intrus (1).

Pour comparer leurs conséquences en Belgique avec leurs néfastes effets en France, nous nous proposons de revenir à notre division bipartite et d'examiner leurs avantages et leurs inconvénients.

I. — Vis-à-vis du Parlement ;

II. — Vis-à-vis de l'Administration.

I. — Vis-à-vis du Parlement

L'habitude d'examiner les budgets de dépenses au cours de l'exercice porte au droit de contrôle des Chambres une atteinte particulièrement sensible en Belgique. Quand ils viennent en discussion, ces budgets sont déjà exécutés en grande partie, puisque la plupart des marchés de travaux publics et de fournitures ont déjà été passés ; ils l'ont été pour l'année entière. On peut donc dire que, pendant la première moitié de l'année, le pouvoir exécutif engage les dépenses publiques sans qu'elles aient été autorisées.

Il ne peut, il est vrai, en attendant le vote du budget, payer au delà des chiffres fixés par les lois de douzièmes. Mais cela ne l'empêche pas d'engager des

---

(1) Discours de M. Mechelynck, Chambre des représ., séance du 15 décembre 1910 ; de M. Neujean, Chambre des représ., séance du 26 mai 1911.

dépenses dans une bien plus large mesure, de conclure des marchés qui auront cours toute l'année.

Cet inconvénient est, en Belgique, plus sensible qu'en France. D'abord, une pratique constante l'a acclimaté; il se représente mécaniquement chaque année; puis le vote des budgets est plus tardif en Belgique.

Le mal deviendrait très grave si les ministres avaient la possibilité d'engager des dépenses d'une espèce nouvelle. Ils se prévaudraient de ce que le budget n'est pas voté pour prendre des initiatives que le Parlement se verrait, bon gré mal gré, contraint de sanctionner une fois réalisées. Ce serait la négation du principe de l'autorisation préalable.

Mais ce danger se trouve amoindri, grâce au rôle de la Cour des Comptes, qui, en Belgique, possède, au point de vue du contrôle préventif des dépenses, des prérogatives qu'elle n'a pas en France. Pour qu'un paiement puisse être effectué aux caisses publiques, il faut que le titre et les pièces justificatives fournies à l'appui lui aient été préalablement présentés.

La Cour, grâce au refus de son visa, rend effective la règle, instituée par la coutume, que les ministres n'ont pas le droit de payer sur les crédits provisoires des dépenses d'espèce nouvelle.

« Il est de jurisprudence, écrit Louis Matton (1), que le Gouvernement ne peut user des crédits provisoires pour des dépenses nouvelles non encore autorisées par la législation et pour lesquelles une première allocation est portée dans le projet de budget. »

Aussi la Cour a-t-elle « érigé en règle absolue le refus du visa dès qu'il s'agit d'une dépense dont le principe n'aurait pas été antérieurement admis par la législature » (2).

Il faut remarquer, cependant, que ce contrôle est incomplet. Il est préalable au paiement, mais non à l'engagement des dépenses. La Cour vise les ordonnances et les mandats ; elle ne vise pas les arrêtés, les marchés de travaux et de fournitures, tous actes susceptibles d'engager les finances publiques (3).

La Cour des Comptes est, en Belgique, un frein efficace, mais non un frein tout-puissant. Les ministres savent qu'ils ne pourront faire payer une dépense nouvelle que les Chambres n'ont pas encore autorisée ; mais il leur reste la possibilité d'engager cette dépense avant la décision du Parlement, quitte à la régler après la promulgation du budget.

---

(1) Matton. *Précis de droit budgétaire belge.*

(2) Dubois, *Revue de Science et de Législation Financière* de 1903.

(3) Sur ce rôle de la Cour des Comptes en Belgique, voir Jèze, *Traité élémentaire*, p. 237 ; Errera, *Droit public belge*, p. 283.

A cet inconvénient s'en joint un autre, résultant de la diversité des époques auxquelles s'effectue le vote des budgets. On sait que la loi des recettes est votée en décembre ; celles des dépenses habituellement plusieurs mois après. Un si long intervalle risque de faire perdre de vue aux Chambres le chiffre des recettes et de compromettre l'équilibre budgétaire. « Toute vue d'ensemble disparaît ; le chiffre des recettes inscrit au budget des Voies et Moyens est perdu de vue. Le budget ne constitue plus une unité. » (1)

Il est juste de dire qu'en Belgique les membres du Parlement sont moins portés qu'en France à modifier les projets des ministres. L'initiative parlementaire y est contenue dans de sages limites. Le risque d'une rupture d'équilibre entre les recettes et les dépenses est restreint grâce à la modération que les députés belges apportent à proposer des dépenses nouvelles.

II. — Vis-à-vis de l'Administration

Cette discrétion dégage les ministres belges de la perplexité où se trouvent plongés, jusqu'au vote du

---

(1) Discours de M. Mechelynck à la Chambre des représentants, séance du 15 décembre 1910.

budget, leurs collègues français, au sujet du maintien de certains services. Elle est très favorable à la marche des affaires.

Evidemment, les ministres ne peuvent, dès le premier jour, appliquer les mesures nouvelles. Mais il faut remarquer qu'en Belgique, le budget sert beaucoup moins qu'en France de véhicule aux réformes.

De plus, le fractionnement des budgets permet de les appliquer un à un, de donner la priorité à ceux qui contiendraient des mesures importantes. C'est un avantage appréciable que de pouvoir mettre à exécution un budget dès qu'il est voté, sans être contraint d'attendre que les autres le soient également. La durée, les inconvénients du régime provisoire sont, par là même, limités.

Mais la caractéristique la plus heureuse du système belge est encore le vote préalable des recettes. C'est grâce à lui que le Parlement peut discuter le budget pendant l'exercice, sans que le Trésor éprouve la moindre perte sur les impôts nouveaux. Ceux-ci, votés régulièrement avec la loi des recettes, sont mis en recouvrement dès le premier janvier. L'exercice en profite intégralement.

Quelques modifications heureuses ont suffi pour enlever au système belge, basé pourtant sur des

principes identiques, les plus graves des inconvénients que présente le système français. Nous verrons, dans notre seconde partie, s'il est possible d'introduire en France des modifications analogues.

Le système anglais

En Angleterre, les votes de crédits provisoires constituent un élément organique de la procédure budgétaire : ils en sont une phase essentielle. Leur étude ne peut être qu'un chapitre d'un exposé complet de cette procédure, car il est impossible de les en détacher.

Pour donner à cet exposé lui-même plus de relief, il faut envisager le budget anglais sous un double aspect : d'abord en examiner les diverses caractéristiques, en faire une étude statique, en comparant, au fur et à mesure qu'ils se présenteront, chacun de ses traits distinctifs avec ceux qui leur correspondent en Belgique et en France ; en second lieu, dérouler, sous les yeux du lecteur, toute la procédure budgétaire, en suivant l'ordre chronologique de ses diverses formalités, et montrer, grâce à cette étude dynamique, le rôle joué par les votes provisoires.

Notre étude va se diviser en trois chapitres :

1° Le budget anglais, principes qui le dominent, formes qu'il revêt ;

2° Exposé chronologique de la procédure budgétaire ;

3° Critique du système.

CHAPITRE PREMIER

Le budget anglais, principes qui le dominent formes qu'il revêt

L'Angleterre est le premier pays où le droit de voter l'impôt ait été reconnu à la Nation. Au moment où ce droit fut consacré en France, il s'était déjà très fortement implanté en Grande-Bretagne et y était devenu un véritable dogme.

Mais, si le principe de l'autorisation préalable jouit en Angleterre de la même autorité absolue qu'en France et en Belgique, sa mise en œuvre diffère de celle adoptée dans ces deux pays.

L'organe chargé de donner l'autorisation n'a pas la même complexion, en Angleterre, que chez nous; au lieu d'être formé de deux Chambres dont les prérogatives financières, bien qu'inégales, ne diffèrent pas très sensiblement, il est, en Grande-Bretagne, consti-

tué par une seule Chambre, celle des communes.

Depuis le Parlement Act de 1911, les Lords ne possèdent pour ainsi dire pas de droits en matière financière. Ils ne peuvent pas apporter le moindre amendement au budget (1), tandis que la Chambre des députés en France, celle des représentants en Belgique (2), n'ont pour seul avantage sur le Sénat que celui de la priorité dans l'examen des lois de finances.

A cette différence dans la structure de l'organe qui donne l'autorisation préalable s'en superpose une autre dans l'étendue de son champ d'action annuel.

On sait qu'en Belgique, comme en France, toutes les recettes et toutes les dépenses reviennent chaque année devant le Parlement ; il n'en est aucune qui, en droit, soit permanente ; à chaque exercice, elles peuvent être soumises à discussion, supprimées ou modifiées ; c'est la règle de l'annualité des dépenses et des recettes.

---

(1) Voir notre seconde partie pour plus de détails sur les droits respectifs des Lords et des Communes.

(2) Il faut ajouter, toutefois, qu'en Belgique, la différence est plus sensible qu'en France entre les prérogatives financières des deux Chambres. Chez nous, le seul avantage que possède la Chambre réside dans le droit de priorité qui lui est conféré par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 28 février 1875. En Belgique, il y a une restriction aux pouvoirs du Sénat ; il ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle ni d'aucune aggravation d'impôts.

En Angleterre, toute une catégorie de recettes et de dépenses se trouve soustraite au vote annuel de la Chambre des communes. Autorisées une fois pour toutes, elles constituent un groupe stable de dépenses que les agents administratifs peuvent effectuer et de recettes qu'ils peuvent percevoir sans avoir besoin d'un vote de la Chambre (1). « Les mots *Fonds consolidé* expriment un caractère attribué à certaines dépenses et à certaines recettes, et nullement l'idée d'un budget constitué en recettes et en dépenses corrélatives, en dehors du budget ordinaire. » (2)

On a fait bénéficier de cette situation privilégiée des dépenses dont le caractère apparaît comme particulièrement obligatoire, intangible et même quasi constitutionnel. Ce sont les intérêts de la Dette publique, la Liste civile, les annuités à la famille royale et les pensions, les traitements de certains fonctionnaires et les dépenses des cours de justice (3).

---

(1) Mais ils ne pourraient, sans une autorisation annuelle de la Chambre des communes, appliquer ces recettes à des dépenses autres que celles comprises dans le Fonds consolidé, c'est-à-dire à la plupart des dépenses des services publics. Nous exposerons en détail le fonctionnement du Fonds consolidé, en suivant les phases de la procédure budgétaire.

(2) Stourm, *Le budget*, p. 306.

(3) Ces charges sont payables d'année en année sur le Fonds consolidé, en vertu de *statutes* permanents, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle autorisation parlementaire. — Todd, T. II, p. 314.

Il n'y a pas d'équivalence numérique entre le groupe des dépenses et celui correspondant des recettes. La plupart des impôts, en effet, sont permanents (les exceptions sont l'income-tax et les droits de douane sur le thé). Une partie seulement de leur produit s'applique aux dépenses permanentes ; l'autre est destinée à celles votées chaque année par le Parlement.

Mais, tandis que le pouvoir exécutif peut, sans autorisation, donner à la première sa destination normale, il lui faut, pour la seconde, un acte des Communes. On voit donc que, si le Parlement a voté une fois pour toutes les recettes du Fonds consolidé, il a conservé, cependant, un moyen de contrôler l'emploi de la partie qui n'est pas réservée aux dépenses permanentes.

Grâce à ce procédé, il évite, sans abdiquer son droit de contrôle sur le pouvoir exécutif, la perte de temps qu'entraîne, en Belgique et en France, l'examen et le vote annuels de dépenses et d'impôts qui, s'ils ne sont pas permanents en droit, le sont en réalité.

Cette différence entre les habitudes financières anglaises et les nôtres va, malgré son importance, nous paraître modeste auprès de celles qui existent dans la manière d'octroyer les subsides. Après avoir examiné quel organe accorde les crédits et sur quels

éléments porte son consentement, il nous faut, en effet, étudier la façon dont il confère son autorisation.

Au point de vue matériel, nous avons vu qu'en France le budget est constitué par un document unique, contenant des tableaux de crédits et de recettes ; qu'en Belgique, les dépenses et les ressources sont énumérées dans des documents distincts.

En Angleterre, le budget se présente sous un aspect très original ; il ne répond pas à l'idée que nous nous faisons d'un budget, habitués à la méthodique ordonnance des nôtres.

Ceux-ci comprennent d'abord un exposé des motifs, puis le développement des dépenses, groupées par ministères, énumérées par chapitres, et des recettes, classées par espèces. En Angleterre, tous ces éléments se retrouvent, mais dissociés et présentés d'une manière différente.

D'une part, l'exposé des motifs est un exposé oral, et non pas, comme en France, un exposé imprimé. C'est le Chancelier de l'Echiquier qui le prononce ; il y rend compte des résultats financiers de l'exercice expiré, développe ses prévisions pour le nouvel exercice, sollicite et justifie les ressources dont il a besoin.

D'autre part, les recettes et les dépenses ne sont pas contenues, comme en France, dans un même document. Les recettes qui ne sont pas permanentes

et ne rentrent pas dans le Fonds consolidé sont comprises dans un acte à part, le Finance Act. Pour les autres recettes, les plus considérables, nous avons vu qu'elles ne sont pas votées annuellement.

Quant aux dépenses, on en dresse une liste détaillée qui est communiquée aux députés, puis votée. Et comme le Gouvernement ne peut pas, de sa propre autorité, appliquer à la très grande majorité des dépenses les ressources du Fonds consolidé, une décision de la Chambre des communes, le Bill d'appropriation, autorise cet emploi pour les dépenses comprises dans les listes indiquées.

Ce Bill d'appropriation constitue le corps du budget anglais ; il équivaut à notre loi du budget. Il donne une sanction définitive à la liste de dépenses et consacre à leur paiement les ressources du Fonds consolidé.

Comparé au budget français, l'Act d'appropriation se présente sous un très petit volume. L'indication des recettes y est réduite à sa plus simple expression, puisqu'elle se résume en une somme à prélever sur le Fonds consolidé. De leur côté, les listes de dépenses n'ont rien de comparable, quant à l'étendue, avec nos tableaux budgétaires, car la spécialisation, tout en étant de règle en Angleterre, y est moins poussée qu'en France.

Au lieu d'être groupées, comme chez nous, par

ministères, les prévisions de dépenses, les estimates, le sont, suivant une division moins rationnelle, en trois catégories, celles de l'armée (Army estimates), celles de la marine (Navy estimates) et celles des services civils (Civil Services estimates), qui se divisent elles-mêmes en sept classes.

A l'intérieur de ces groupes, les crédits se fractionnent, par nature de services, en subdivisions appelées votes, peut-être parce qu'elles constituent l'unité de vote au même titre que le chapitre français ou l'article belge.

Ainsi, au point de vue formel, le budget anglais s'écarte beaucoup du budget français. Il s'en distingue encore plus complètement si l'on envisage les modalités du vote.

Alors que le budget français est organisé de façon à être voté avant le début de l'exercice, le budget anglais l'est de façon à être discuté pendant le cours même de cet exercice. Les crédits provisoires sont un expédient en France; en Angleterre, leur rôle est tel qu'ils peuvent être considérés comme une péripétie normale du budget.

L'exercice financier, en Angleterre, débute en effet le 1er avril; or, le Chancelier de l'Echiquier présente son exposé vers le cinq ou le six avril, quelquefois même plus tard (le dernier, celui de 1913, eut lieu le 22 avril).

Comme, au 31 mars, tous les fonds de l'exercice précédent tombent (1), il faut, au Gouvernement, des ressources pour commencer l'année. Il est obligé, avant la clôture de l'exercice, de solliciter des subsides auprès de la Chambre des communes.

Ces subsides ne peuvent se comparer que pour partie aux douzièmes provisoires français ou belges.

Tandis que, en France, le Parlement accorde, mois par mois, le bloc de crédits nécessaires aux paiements à effectuer; qu'en Belgique, il octroie un chiffre de crédits sans spécification de durée, en Angleterre, on procède de deux façons.

Il faut, en effet, établir, à ce point de vue, une distinction très importante entre les crédits de la Guerre et de la Marine d'une part et ceux des Services civils d'autre part.

En ce qui concerne les dépenses de la Guerre et de la Marine, le Parlement britannique se borne à voter, pour chacun de ces services, un chapitre (un vote) très important. D'habitude, il vote, pour la Guerre, la solde des troupes, pour la Marine, les con-

(1) « The moment of the 31 st. of March ends the balance is struck on both sides, and credit is taken only for the actual money received within the twelve months, while all authority to spend money for any purpose, except the Consolietaded fund, immediatly lapses. If an extra credit has been given and as may often happen, has not been all spent within the financial year the Government has no power to continue to draw upon it. » — Wilson. *The national budget.*

structions navales. Les ministres de la Guerre et de la Marine peuvent, sur les fonds du chapitre voté, payer provisoirement toutes les autres dépenses de leur département. Ils ont le droit d'effectuer des *virements*, ce qui est absolument interdit à nos ministres français.

Au contraire, les autres ministres n'ont pas ce droit de virement. Les sommes nécessaires à leur département leur sont allouées grâce à un procédé qui se rapproche de nos douzièmes provisoires.

On calcule approximativement, pour chacun des chapitres (votes), les crédits nécessaires pour parer aux dépenses probables jusqu'à l'époque de l'Act d'appropriation, et la Chambre des communes les autorise dans un acte spécial, le Vote on Account. Cet acte ressemble assez à celui qui accorde les douzièmes provisoires en Belgique, avec cette différence que les crédits afférents à la Guerre et à la Marine n'y sont pas compris et sont traités différemment.

Mais la façon dont il est voté n'a rien de commun avec celle adoptée en Belgique. C'est ici que la pratique anglaise apparaît avec tout son formalisme dû au maintien d'un cérémonial séculaire.

L'autorisation se trouve scindée en deux : on envisage d'abord la dépense en elle-même, le subside, puis la ressource qui doit y faire face, c'est-à-dire le

prélèvement qu'elle entraîne sur le Fonds consolidé. Chacun de ces éléments donne lui-même lieu à deux votes successifs, émis par le même organe et par les mêmes individus, mais siégeant sous deux étiquettes différentes.

Le premier est exprimé en comité, le second en séance solennelle.

Les Comités chargés, en Angleterre, d'étudier le budget, ne sont pas, comme nos Commissions du budget ou les Commissions spéciales belges, des comités fermés composés d'un petit nombre de membres délégués par la Chambre. « Ce ne sont pas, à proprement parler, des Comités ; c'est simplement la Chambre elle-même, siégeant avec des formes spéciales de procédure. Ces différences consistent surtout en ce que la présidence est occupée par un président spécial qui s'appelle le « *Chairman of Committee* », au lieu de l'être par le « *Speaker* », le président habituel, et que la règle qui interdit aux membres de la Chambre de parler plus d'une fois sur la même question ne s'y applique pas. » (1)

Lorsque la Chambre se forme en Comité pour discuter la première partie du crédit, la dépense, c'est le *Committee of Supply*. Quand c'est pour

(1) Lawrence Lowell. *Le Gouvernement de l'Angleterre*, page 321.

examiner la seconde partie, la ressource nécessaire, c'est le *Committee of Ways and Means*.

Dès que la Chambre a pris, en comité, une décision, elle se reforme en séance plénière ; pour cela, le président spécial des Comités n'a qu'à céder le fauteuil présidentiel au Speaker, et la Chambre se remet, sous cette forme, à voter la disposition admise.

Les crédits alloués au Gouvernement nécessitent donc, aux Communes, quatre votes successifs. La dépense est d'abord autorisée en Comité des Subsides (Committee of Supply), puis en séance solennelle. La Chambre se constitue ensuite en Comité des Voies et Moyens (Committee of Ways and Means) pour accorder, sur le Fonds consolidé, le prélèvement qui doit, à son tour, être sanctionné en séance solennelle.

Les crédits provisoires, subissant la règle générale, passent par toutes ces formalités. Le Comité des Subsides vote, pour la Guerre, un chapitre très important ; de même pour la Marine, pour les Services civils, il émet un Vote on Account. Ces décisions sont consacrées par la Chambre en séance solennelle. Voilà pour le subside proprement dit.

Pour autoriser la sortie de numéraire, le Comité des Voies et Moyens se réunit alors ; il groupe les trois subsides accordés et permet au pouvoir exécutif d'en prélever le montant total sur le Fonds consolidé.

L'acte d'autorisation prend le nom de Consolidated Fund N° I Act.

On ne peut pas dire que le Consolidated Fund N° I Act équivaille, en Angleterre, à nos lois de douzièmes provisoires. Il ne donne pas, à lui seul, l'autorisation d'effectuer les dépenses; il n'est qu'un acte de la procédure. En réalité, quatre votes remplacent, en Angleterre, notre vote unique de douzièmes, savoir : pour chacun des départements de la Guerre et de la Marine, le vote d'un chapitre important ; pour les Services civils, le Vote on Account ; enfin, le vote du Consolidated Fund N° I Act.

Tels sont les différents éléments de la procédure grâce à laquelle le Parlement fournit à la Couronne les sommes nécessaires pour assurer la marche des services en attendant que le budget soit voté. Il nous reste à dérouler cette procédure dans l'ordre chronologique de ses phases.

CHAPITRE II

Exposé chronologique de la procédure

Dès l'ouverture de la session annuelle, la Couronne demande au Parlement de bien vouloir voter les subsides dont elle a besoin pour le prochain exercice. Les *estimates* sont présentés à la Chambre des communes, qui en ordonne l'impression pour la commodité de ses membres.

Après la discussion de l'adresse à la Couronne, en réponse au discours d'ouverture prononcé par le roi, une motion est présentée à la Chambre pour lui demander de se former en comité.

Le *Speaker* quitte alors le fauteuil présidentiel et le cède au *Chairman*, président spécial des Comités, choisi par le ministère parmi ses amis politiques, et qui abandonne ses fonctions lorsque le Gouvernement change (1).

La Chambre est ainsi formée en Comité des Subsides. Le Comité se met d'abord à examiner un « vote » important du budget de la Guerre ou de

(1) Lawrence Lowell, *op. cit.*, p. 318.

celui de la Marine. A cette occasion, ses membres se livrent à la critique ou à la défense des actes des ministres. Puis, quand il a voté un gros chapitre pour chacun de ces départements, le Comité passe aux Services civils et, à l'occasion des crédits contenus dans le projet de « Vote on Account », critique les ministres civils, comme il l'avait fait pour leurs collègues de la Guerre et de la Marine.

Aussitôt que le Comité a émis un vote, la Chambre se reforme en séance solennelle — il suffit pour cela que le *Chairman* rende au Speaker son fauteuil — et procède à un nouveau vote.

Lorsque le Comité des Subsides s'est réuni assez de fois pour étudier tous les crédits provisoires demandés, la Chambre se forme, toujours sous la présidence du *Chairman*, en Comité des Voies et Moyens, et vote le Consolidated Fund Act N° I, qui totalise le montant des chapitres alloués pour la Guerre et la Marine, celui des Votes on Account, celui même, s'il y a lieu, des crédits supplémentaires accordés pour l'exercice expirant et permet à l'Echiquier de se procurer une égale somme, soit par un prélèvement sur le Fonds consolidé, soit en émettant des bons du Trésor.

Toutes ces formalités s'accomplissent dans le courant de mars ; aussi, quand arrive le 1er avril, le Gouvernement a des ressources à sa disposition.

Il faut remarquer qu'à cette époque, si les estimates ont été adressés à la Chambre des communes et si la procédure budgétaire est déjà entamée, le budget lui-même, c'est-à-dire l'exposé comparé des prévisions de recettes et de dépenses, n'est pas encore présenté.

C'est seulement quand plusieurs jours de l'exercice se sont déjà écoulés que le Chancelier de l'Echiquier développe son budget. Dans un grand discours, il rend compte des résultats de l'année terminée, en les comparant avec ces prévisions ; puis il parle des probabilités de dépenses pour l'année courante et indique les ressources nouvelles qu'il compte demander à la Chambre.

A la suite de cet exposé oral, la Chambre se met à discuter les questions soulevées par le Chancelier de l'Echiquier. C'est l'occasion, pour l'opposition, de critiquer, dans un débat de plusieurs séances, la politique financière du Cabinet.

Puis, quand la discussion est épuisée, la Chambre, passant à l'étude particulière des crédits, se reforme en Comité des Subsides, se réunit sous cette forme un certain nombre de fois et, de « vote » en « vote », poursuit son examen du budget jusque vers le milieu de juillet.

A mesure qu'elle vote de nouveaux chapitres pour la Guerre et la Marine, elle augmente les subsides

alloués à ces deux départements. De la sorte, si le montant des chapitres autorisés avant le 1er avril est insuffisant, un nouveau Consolidated Fund Act, voté en Comité des Voies et Moyens, vient doter les récents subsides de ressources effectives. Quant au « Vote on Account », il autorise habituellement une somme suffisante pour qu'il n'y ait pas lieu d'en solliciter un nouveau.

Les réunions du Comité des Voies et Moyens alternent avec celles du Comité des Subsides. Indépendamment des Consolidated Fund Act, le Comité des Voies et Moyens doit voter le tarif de l'income-tax et des droits sur le thé et les mesures financières nouvelles proposées par le Chancelier de l'Echiquier. Ses décisions touchant les impôts nouveaux ou non permanents sont consacrées dans un acte législatif spécial, qui est le *Finance Act.*

Au mois de juillet, quand toutes les dépenses sont autorisées, il ne reste plus qu'à adapter (approprier) à ces dépenses les ressources totales du Fonds consolidé. C'est l'objet de l'Act d'appropriation, « qui énumère tous les subsides accordés pendant la session, approprie les diverses sommes telles que les a votées le Comité des Subsides pour être dépensées et appliquées à chaque service et ordonne que lesdits subsides ne seront pas employés à des objets autres que ceux mentionnés dans ledit act ».

Telles sont les phases de la procédure budgétaire anglaise. Pour compléter notre exposé, nous allons en relater, jour par jour, les péripéties jusqu'à l'exposé du Chancelier de l'Echiquier et prendre pour exemple l'année 1912-1913 :

BUDGET DE 1912-1913

4 mars 1912. — Séance de la Chambre. La réunion en Comité des Subsides est proposée (1).

5 mars 1912. — Comité des Subsides. Estimates de la Guerre. On discute le vote concernant le contingent de l'armée.

6 mars 1912. — Comité des Subsides. Estimates de la Guerre. Suite de la discussion sur le contingent.

7 mars 1912. — Comité des Subsides. Estimates des Services civils. On discute le « Vote on Account » concernant les huit classes des Services civils (2).

11 mars 1912. — Séance de la Chambre. On agrée le Vote on Account adopté par le Comité (3).

---

(1) Cette proposition est faite sous la forme suivante : « That Mr. Speaker do now leave the Chair. »

(2) Ce Vote on Account est présenté ainsi : « That a sum not exceeding £ 30.889.000 be granted to His Majesty on account for or towards defraying the charges for the fallowing Civil Services and Revenue departments for the year ending on the 31st of March 1913. »

(3) La Chambre est sollicitée sous la formule suivante d'agréer le

12 mars 1912. — Comité des Subsides. Estimates de la Guerre. On discute le vote concernant la solde de l'armée (1).

14 mars 1912. — Séance de la Chambre. La décision du Comité concernant ce vote est agréée.

18 mars 1912. — Comité des Subsides. Estimates de la Marine. On discute le vote concernant le contingent de la marine et la solde des équipages (2).

20 mars 1912. — Comité des Voies et Moyens. On discute le bill autorisant le prélèvement des subsides sur le Fonds consolidé (3).

25 mars 1912. — Séance de la Chambre. Le Consolidated Fund Act est adopté en seconde lecture.

---

vote du Comité : « That this Hanse doth agree with the Committee in the said Resolution. »

(1) Ce vote est présenté ainsi : « That a sum not exceeding £ 8.536.000 be granted to His Majesty to defray the Expense of the Pay, etc., of His Majesty's Army (including Army Reserve) at Home and Abroad (exclusive India) which will come in course of payment during the year ending on the 31st day of March 1913. »

(2) Ce vote est présenté ainsi : « That a sum not exceeding £ 7.627.000 be granted to His Majesty to defray the Expenses of Wages to Officiers, Leamen and Boys, Coastgnard and Royal Marines, whih will come in course of payment during the year ending on the 31st day of March 1913. »

(3) Le Consolidated Fund Act est présenté sous la forme suivante : « That towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending on the 31st day of March 1913, the sum of £ 57.072.100 be granted ont of the Consolidated Fund of the United Kingdom. »

27 mars 1912. — Séance de la Chambre. Le Consolidated Fund Act est adopté en troisième lecture.

2 avril 1912. — Comité des Voies et Moyens. Exposé annuel du Chancelier de l'Echiquier.

CHAPITRE III

Critique du système anglais

Les crédits provisoires, en Angleterre, présentent, sur ceux de la France et de la Belgique, l'avantage incontesté d'apparaître, non plus comme des expédients critiqués, mais comme des rouages indispensables d'un mécanisme régulier.

Leur annalité en Belgique, leurs apparitions fréquentes en France, témoignent d'une certaine anarchie dans les habitudes parlementaires ; au contraire, les crédits provisoires sont, en Angleterre, une phase normale dans la procédure traditionnellement suivie en matière de budget.

Cette procédure présente, vis-à-vis de celles suivies en France et en Belgique, des caractères de régularité et de fixité remarquables. Rien de plus variable que la durée du régime provisoire dans ces deux pays ; en France, on a vu des exercices nécessiter sept

douzièmes provisoires (1911), d'autres un ou deux, d'autres aucun ; en Belgique, il y a des années où les derniers budgets sont votés en mai, d'autres où ils ne le sont qu'en septembre. Au contraire, en Angleterre, l'Act d'appropriation intervient toujours (sauf, exceptionnellement, pour l'exercice 1909-1910) à la même époque (fin juillet-commencement d'août).

Aussi, puisque les crédits provisoires anglais nous apparaissent comme une institution régulière, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner s'ils n'entraînent pas la plupart des inconvénients que la critique reproche à leurs congénères belges et français ?

Examinons leurs conséquences tant au point de vue du Parlement qu'à celui de l'Administration.

I. — Vis-à-vis du Parlement

La procédure anglaise est la conséquence d'une tradition séculaire, tradition dans laquelle on retrouve un reste des anciennes défiances du Parlement vis-à-vis de la Couronne.

Jadis, la Chambre des communes trouvait, en retardant le vote des subsides, un moyen de se protéger contre une dissolution anticipée et de garder les ministres à sa barre pour leur faire entendre ses griefs et ses revendications.

Aujourd'hui, l'antagonisme entre le Parlement et

la Couronne a complètement disparu : le roi prend comme ministres les chefs de la majorité.

Mais si les conditions politiques ont changé, le cadre des sessions subsiste. Le Parlement y trouve l'avantage d'avoir assez de temps pour faire des actes de l'Administration une critique complète et détaillée.

Cette critique est devenue, en matière de finances, l'unique fonction de la Chambre anglaise, qui, au lieu de chercher, comme la nôtre, à s'immiscer dans l'administration, se borne à blâmer ou à approuver les actes du Gouvernement. Elle ne s'efforce pas, au hasard de ses caprices, de créer telle dépense ou telle recette ; elle ne veut pas faire de l'administration active ; elle se borne à être juge, sans chercher à être partie.

Aussi, les larges pouvoirs dont le Gouvernement dispose, en attendant l'Act d'appropriation, ne portent-ils pas atteinte aux prérogatives de la Chambre.

Il importe peu que les ministres puissent, de leur propre mouvement, passer des marchés à propos de travaux ou de fournitures dont les crédits ne sont pas autorisés ; ou que les ministres de la Guerre et de la Marine, usant de leur droit de virement, payent, sur les fonds des chapitres votés, des dépenses comprises dans ceux à étudier.

Ces initiatives du Gouvernement rentrent dans les vues de la Chambre. A lui de prendre les dispositions qu'il juge utiles dans l'intérêt national, à lui d'indiquer les dépenses nécessaires, à lui de fixer la note à payer.

Quant à la Chambre, elle se renferme dans son rôle traditionnel ; elle octroie l'argent, elle juge les actes. « En matière financière, écrit M. de Franqueville, l'utilité du rôle de la Chambre des communes est plutôt négative que positive. »

II. — Vis-à-vis de l'Administration

Cette liberté laissée au pouvoir exécutif d'une part et d'autre part l'abstention volontaire de la Chambre en matière de finances, sont très favorables à la marche des affaires publiques.

Le Gouvernement peut, dès le premier jour de l'exercice, commencer à exécuter son budget, avec la certitude qu'il ne sera pas bouleversé par la Chambre. Il est, vis-à-vis du Parlement, comme le Conseil d'administration d'une société vis-à-vis de ses actionnaires : ceux-ci approuvent ou blâment, mais ne gèrent pas. « La Chambre des communes, qui peut tout, ne peut cependant pas, parce qu'elle ne le veut pas, proposer d'augmentation de dépenses ni de réduction de recettes. L'initiative du Cabinet minis-

tériel anglais, en tant que préparateur du budget, demeure, dès lors, pleine et entière. » (1)

Aussi, rien ne peut entraver l'action du pouvoir exécutif, ni la crainte de voir ses projets bouleversés par une Commission du budget aux ardeurs réformatrices, ni celle de les voir, en séance, criblés d'amendements par des députés soucieux de se distinguer, ni celle de voir les Lords y apporter des changements.

Le Gouvernement n'est plus, vis-à-vis de la Chambre, dans la situation d'un subordonné qui craint sans cesse de voir ses plans modifiés par son supérieur hiérarchique et, en fait, ne prend aucune initiative. Il peut exécuter délibérement son devis financier, passer des marchés, engager des dépenses, réaliser des économies en supprimant des services. Une seule restriction traditionnelle est mise à son activité : il ne peut pas engager des dépenses d'espèce nouvelle. C'est une règle bien établie qu'un vote d'acompte ne peut contenir aucun principe nouveau, mais qu'il pourvoie simplement à la continuation des services qui avaient été autorisés l'année précédente.

Au point de vue dépenses, il n'y a donc pas d'inconvénients aussi sensibles qu'en France ou en

---

(1) Stourm, *Le budget*, p. 55.

Belgique à voter le budget pendant le courant de l'exercice. Pour les recettes, les inconvénients sont également amoindris.

Le Gouvernement ne peut, il est vrai, appliquer, dès le 1er avril, les créations ou modifications d'impôts qu'il projette ; il résulte, de ce chef, une perte pour les finances publiques. Mais, afin de la limiter, on a pris l'habitude d'appliquer les impôts nouveaux dès qu'ils ont été admis en Comité des Voies et Moyens, sans attendre que leur consécration soit devenue définitive. On procède de même vis-à-vis des impôts non permanents, dont le tarif varie chaque année, c'est-à-dire l'income-tax et le droit de douane sur le thé.

Bien plus, quand le Chancelier de l'Echiquier, dans son exposé oral, a sollicité des taxes nouvelles sur les objets de consommation, le Comité des Voies et Moyens, afin d'empêcher les commerçants d'éluder momentanément la loi en accumulant des stocks de marchandises, vote, dès la fin de l'exposé, comme il l'a fait en 1910, une motion prescrivant l'application provisoire immédiate des taxes nouvelles.

De cette façon, la perception des impôts créés n'est pas retardée jusqu'à l'Act d'appropriation.

« On peut alléguer que cette pratique n'est pas strictement légale; mais la décision suprême du Parlement est anticipée par le Gouvernement sur sa

propre responsabilité. Si la Chambre a décidé qu'une taxe sera réduite à une date déterminée, un ordre de la Trésorerie est émis, en vertu duquel les fonctionnaires chargés du recouvrement sont fondés à percevoir l'impôt réduit à partir de l'époque fixée par la résolution ; mais, avant de permettre aux articles d'entrer dans la consommation, ils exigent un engagement des propriétaires ou importateurs de payer la différence de taxe au cas où le Parlement n'approuverait pas la réduction. Si, d'autre part, un impôt a été augmenté par une décision de la Chambre, les fonctionnaires perçoivent l'impôt augmenté en vertu d'un ordre de la Trésorerie et ne permettent pas aux articles d'entrer dans la consommation jusqu'à ce qu'il ait été payé ou que des garanties aient été fournies pour son paiement. Ces actes officiels n'ont pas, à cette époque, de valeur légale ; mais lorsque, ensuite, l'acte est définitivement passé, il modifie l'impôt depuis le jour désigné dans la résolution de la Chambre, bien qu'une longue période se soit écoulée depuis ; et aussitôt, les impôts qui avaient été recueillis depuis cette époque deviennent *ex post facto* des impôts autorisés par la loi. » (1)

Comme le fait remarquer Erskine May, la pratique

---

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 592.

suivie n'est pas strictement légale ; l'impôt voté par le Comité des Voies et Moyens n'est pas obligatoire tant qu'il n'a pas été consacré dans la forme légale; les contribuables seraient en droit d'en refuser le paiement. La seule autorité qu'on pourrait invoquer contre eux serait celle d'une habitude suivie depuis longtemps.

Au point de vue de la facilité de ce recouvrement anticipé, une distinction est à établir entre les impôts anglais. Il y a ceux où le contribuable vient de lui-même s'offrir au fisc et ceux où le fisc est obligé de les poursuivre. On comprend qu'il est plus aisé de percevoir par anticipation les premiers que les seconds.

La première catégorie comprend les droits de douane, part très importante des recettes anglaises, et les droits sur les consommations, tous impôts dont l'assiette est constituée par un mouvement de marchandises saisi par les agents du fisc. Ceux-ci retiennent le montant des nouvelles taxes aux importateurs ou producteurs qui, dans l'intérêt du commerce et celui du Trésor, s'inclinent devant cette façon d'agir (1).

Mais la seconde catégorie, comprenant les impôts

(1) « The result is due to the members of the trades concerned, acting no doubt in their own interest, but also to the great advantage of the community. » — *The National Review*, mars 1910, p. 416.

directs, présente plus de difficultés à recouvrer par anticipation.

On sait que l'Income-Tax n'est pas perçu d'une manière uniforme ; une partie l'est par voie de retenue, par exemple retenue opérée par les banques sur les coupons à payer; mais une autre partie l'est sur avertissement individuel (demand notes) adressé au contribuable par les collecteurs de l'impôt.

On se rappelle, en outre, que le tarif de l'income-tax doit être fixé chaque année par le Parlement.

En attendant la consécration légale du budget, les banques retiennent la première partie de l'income-tax; mais les collecteurs, les *Local Commissionners of Income Taxe*, ne peuvent poursuivre le recouvrement de la seconde partie, parce que l'avertissement contient une formule de contrainte qui, pour être comminatoire, doit s'appuyer sur une autorisation légale de l'impôt (1).

Il n'en résulte pas d'inconvénient en temps normal, parce que cette partie de l'Income-Tax, au lieu d'être payable par douzièmes comme nos impôts directs, l'est en bloc au premier janvier. Mais si, comme cela s'est produit en 1909-1910, la consécration légale n'est

(1) « The demandes notes contains a threat of distraint which could not be iegally renforced ». — *The National Review*, mars 1910, p. 416.

pas intervenue avant le 1er janvier, les collecteurs de l'Income-Tax se trouvent impuissants.

La bonne volonté ou tout au moins l'impassibilité des contribuables permettait donc au Gouvernement de retenir par avance le produit de la plupart des impôts. Mais, dernièrement, des faits nouveaux se sont produits.

Un contribuable, ancien député conservateur, M. Gibson Bowles, assigna la Banque d'Angleterre en restitution de l'Income-Tax qui lui avait été retenu sur ses coupons avant la sanction légale annuelle (1). Il fit remarquer, dans son procès, qu'une résolution unilatérale de la Chambre des communes ne peut pas suffire à rendre obligatoire un impôt. Le 4 novembre 1912, le juge a rendu son arrêt et donné raison à M. Bowles, déclarant ainsi l'illégalité de la pratique suivie.

La question se trouve tranchée pour l'Income-Tax : il ne doit pas être retenu tant que le budget n'est pas revêtu de toutes les formes légales. Elle ne l'est pas pour les douanes, le juge Pasker ayant répondu à l'attorney général, qui alléguait l'ancienneté de la tradition en cette matière, en lui disant de laisser la douane à un autre M. Bowles.

---

(1) Le procès de M. Gibson Bowles contre le fisc anglais. — Raffalowitch, *Journal des Economistes*, 1912, p. 243.

Cependant, la pratique suivie jusqu'ici est si fortement ébranlée par cet arrêt qu'il y a lieu de faire toutes réserves au sujet de son maintien. A la séance du Comité des Voies et Moyens du 22 avril 1913, le Chancelier de l'Echiquier, en prononçant son exposé annuel, a fait connaître qu'il serait contraint de l'abandonner.

Il ne pourra certainement s'en défaire qu'avec un vif regret, car elle lui épargnait, chaque année, la perte des nouveaux impôts jusqu'à l'Act d'appropriation.

Même en 1909-1910, année de crise exceptionnelle, qui ne peut plus se reproduire puisque les Lords sont déchus de tout droit en matière financière, les effets bienheureux de cette pratique vinrent limiter les conséquences désastreuses qu'aurait dû entraîner un retard d'un an dans le vote du budget.

Régulièrement, la perte du Trésor aurait dû comprendre le montant total des droits sur le thé, de l'Income-Tax, et celui des taxes nouvelles. Or, les droits sur le thé furent entièrement recouvrés, l'Income-Tax le fut pour plus d'un tiers (13.259.000 £ sur 37.100.000 £ de prévisions) pendant le cours de l'exercice 1909-1910 et, pour le surplus, pendant l'exercice suivant.

Quant aux impôts nouveaux, le Chancelier de l'Echiquier, en rendant compte, le 23 avril 1910, des

résultats de l'exercice, faisait connaître que les droits sur les tabacs avaient été presqu'intégralement perçus, mais que, pour les autres impôts, il restait à recouvrer un arriéré assez considérable, ainsi composé :

Licences des débits de boissons.....	2.100.000	£
Impôt sur le timbre..	600.000	»
Modification des droits successoraux.....	1.380.000	»
Nouvel impôt foncier.....	490.000	»
Impôt sur les automobiles.....	260.000	»

Il ajoutait qu'à l'exception des droits de timbre, cet arriéré, ainsi que celui de l'Income-Tax, serait recouvré dès que le budget aurait reçu la sanction royale. En somme, la perte nette éprouvée par le Trésor se montait presqu'uniquement à 350.000 £ de perte sur l'Income-Tax, à 600.000 £ de perte sur le timbre et à 350.000 £ d'intérêts (à 3 £ 16 sh. 3 p. pour cent) à payer pour les Exchequer bills empruntés.

Bien que fort sensible, cette perte semble restreinte, si on tient compte de ce que l'exercice tout entier s'est écoulé sans budget. Qu'on songe à ce qu'elle eût été en France si le même fait s'était produit une année de remaniements fiscaux !

Aussi M. Lloyd George pouvait-il, à juste titre, dire à la tribune de la Chambre des communes, le 23 avril 1910 : « Tout ce que je puis dire, c'est que je ne crois pas qu'il y ait un autre pays où un pareil

résultat aurait pu être atteint. Je suis parfaitement certain que, si je regarde ce qui est arrivé dans les autres contrées, je ne trouverais pas un système fiscal qui se soit tiré si triomphalement d'une aussi rigoureuse épreuve que celle à laquelle le nôtre a été soumis. » (1)

L'élasticité du système fiscal atténua, en 1909-1910, l'effet de la défaillance passagère du système budgétaire. Dorénavant, pareille crise ne peut plus se reproduire ; la cause qui l'avait déchaînée se trouve supprimée pour l'avenir, puisque les Lords sont déchus de toute prérogative financière.

Il résulte de cet exposé que, grâce à la manière dont le Parlement et le Gouvernement se sont partagés les rôles en matière de finances, le vote du budget pendant le cours de l'exercice, tout en garantissant et en facilitant le contrôle de la Chambre, n'apporte pas à la marche des services un préjudice appréciable. On a reproché à la procédure anglaise d'être trop longue et trop compliquée ; l'inconvénient n'atteint que la Chambre des communes, dont le temps se trouve gâché par des formalités trop nom-

(1) « All I can say is that I do not believe there is any other country that could have done it. I am perfectly certain of this, that looking at what has happened in other countries, there is no other fiscal system which could have emerged as triumphantly out of so severe strain as we have put upon ourselves. »

breuses. Par contre, le système actuel permet d'apporter dans les prévisions budgétaires une précision et une exactitude dont s'enorgueillissent les Chanceliers de l'Echiquier. En prononçant son exposé quand l'exercice est déjà entamé, le ministre est en mesure d'y indiquer des chiffres qui ne s'écartent guère de la réalité.

En somme, malgré l'héritage de formalités archaïques qu'il tient du passé, le système budgétaire anglais nous semble s'être bien adapté aux besoins modernes d'un grand Etat. Alors que le nôtre, système rationnel édifié de toutes pièces, a, sous la pression des circonstances, fait manifestement faillite, celui de la Grande-Bretagne continue à remplir son rôle sans encombre pour les intérêts de l'administration et ceux du public.

DEUXIÈME PARTIE

Notre étude, en mettant les avantages des systèmes belge et anglais en parallèle avec les défectuosités du nôtre, conduit à envisager la perspective d'améliorations à introduire dans l'économie de nos douzièmes provisoires.

Elle nous a présenté, en effet, toute une série de solutions ayant fait leurs preuves et susceptibles d'être avantageusement adoptées pour modèles. Il ne peut être question, bien entendu, d'exagérer cette assimilation, de transposer de toutes pièces les systèmes étrangers dans la pratique française, d'exproprier, pour leur faire place nette, nos concepts et nos procédés.

Cette importation intégrale aurait pour inconvénient d'apporter des changements trop radicaux dans les habitudes du Parlement et du public. « Il ne suffit pas de ficher en terre une plante exotique pour qu'elle prenne racine. » (1)

---

(1) Casimir Perier, dans la préface à la traduction française de l'ouvrage de Tood.

Nos institutions sont le produit du génie particulier à notre race ; elles portent la marque de fabrique française. On peut songer à les améliorer, mais non à leur substituer un succédané exotique.

La question se présente donc ainsi : quels emprunts partiels, compatibles avec nos principes et nos habitudes, serait-il avantageux de faire aux pays étrangers ?

La situation actuelle peut être améliorée de deux façons :

I. — En organisant le vote du budget pendant le cours de l'exercice, d'après les modèles fournis par l'Angleterre et la Belgique ;

II. — En gardant la règle présente et en prenant des mesures pour empêcher le retard du budget.

C'est la première de ces solutions que nous comptons envisager dans notre seconde partie. Nous réservons la seconde pour notre conclusion.

Mais, avant de voir quels éléments on peut emprunter aux systèmes anglais et belge, il faut d'abord se demander s'il y a des avantages réels à voter le budget pendant le cours de l'exercice.

Aussi cette seconde partie sera-t-elle partagée en deux chapitres :

A. — Quels avantages y aurait-il à voter le budget en cours d'exercice ?

B. — Comment organiser ce vote ? Quels emprunts pourrait-on faire aux systèmes belge et anglais ?

CHAPITRE PREMIER

Une réforme qui, effectuée dans notre procédure budgétaire, aurait pour objet de rendre normal le vote du budget pendant l'exercice, présenterait deux avantages incontestables :

I. — Elle introduirait dans le vote de nos budgets une régularité qui en est absente ;

II. — Elle permettrait une prévision plus exacte des recettes et des dépenses.

I. — Actuellement, les dates de nos lois de finances sont des plus variables ; les unes se placent en décembre, d'autres en février ou en mars, d'autres en juin et même en juillet. Nous avons vu, par contre, que, en Angleterre, l'Appropriation Act (sauf celui de 1909-1910) intervient toujours à la même époque.

C'est que, en Angleterre, les différentes pièces de la procédure budgétaire sont ajustées comme celles d'un engrenage mécanique ; elles fonctionnent avec précision aux mêmes époques et sans à coups.

En France, au contraire, la date du 1er janvier semble mettre le trouble dans la procédure budgétaire.

Ou bien on jette tout par-dessus bord pour alléger le budget et le faire aboutir avant le 1er janvier. On précipite la discussion, on vote la plupart des chapitres sans même les examiner, on transmet, dans les derniers jours de décembre, ce budget au Sénat, qui l'étudie à la hâte et émet un vote trop rapide pour être autre chose qu'une formalité sans conséquences. A propos des budgets de 1908 et 1909, les seuls qui, depuis 1904, ont été adoptés dans des conditions régulières, M. Pierre Leroy-Beaulieu écrivait dans l'*Economiste français* : « A quel prix a été obtenue cette amélioration apparente? Les discussions ont été bâclées à ce point qu'on a vu les budgets de certains ministères votés le lendemain même de la distribution des rapports les concernant, et de quels rapports ! Il aurait fallu une semaine pour les lire! Le budget de la Marine, qui n'est certes pas l'un des moins importants, fut même voté une fois la veille de la distribution du rapport. » (1)

Ou bien, si la loi de finances n'est pas prête à temps, le découragement s'empare des Assemblées, qui

(1) Pierre Leroy-Beaulieu. « Le retard dans le vote du budget et les remèdes proposés ». — *Economiste Français* du 14 mars 1911, p. 301.

laissent, puisqu'il n'y a plus d'échéance pressante, le budget traîner en longueur, C'est ainsi qu'on a vu, en 1911, la discussion s'éterniser jusqu'au mois de juillet.

Cette hâte fébrile et ces lenteurs démesurées pourraient être évitées si le vote du budget dans le courant de l'exercice devenait régulier. La procédure budgétaire aurait, chaque année, une durée analogue; commencée en novembre, elle se prolongerait jusqu'en février ou mars ; elle offrirait la même apparence de régularité que la procédure anglaise.

En effet, à mesure que l'Etat, en développant ses entreprises industrielles et sociales, augmente ses attributions, les budgets deviennent plus complexes, leurs chapitres plus nombreux, leur discussion plus variée, leur élaboration plus longue. Or, la période pendant laquelle le Parlement peut les voter ne s'allonge pas dans la même mesure. L'exiguïté de la session extraordinaire ne laisse pas aux Chambres un temps matériel suffisant pour examiner le budget.

La session extraordinaire est, avec les habitudes actuelles du Parlement, manifestement insuffisante. De plus, les derniers mois de la session ordinaire précédente sont trop éloignés du début de l'exercice pour que les Chambres puissent s'y consacrer, d'une manière utile et sérieuse, à la discussion du budget.

Le vote en cours d'exercice serait plus commode pour le Parlement, plus adéquat à ses usages et à ses dates de réunion. Les deux sessions extraordinaire et ordinaire ne sont séparées l'une de l'autre que par de courtes vacances en janvier. On peut les considérer comme ne formant qu'une même session qui, à l'instar de celle du Parlement belge, débuterait en novembre pour se terminer en juillet. La discussion du budget, commencée pendant la session extraordinaire, serait reprise en janvier, pour être terminée en mars. Bien entendu, le Parlement devrait se garder des abus chers au Parlement belge, et dans lesquels il est tombé lui-même en 1911, en évitant de prolonger la discussion jusqu'en juin ou juillet.

II. — Le vote du budget au cours de l'exercice présente un autre avantage : il permet de prévoir plus exactement les recettes et les dépenses.

On peut effectuer ces prévisions avec d'autant plus de sûreté qu'on se trouve à une époque plus voisine des faits auxquels elles s'appliquent. Or, un trop long intervalle sépare, en France, le moment où le budget est préparé de celui où il est exécuté.

Avant d'être présenté au Parlement, ce budget est constitué, élément par élément, dans les bureaux des ministères. Au cours de cette élaboration, qui demande quatre ou cinq mois, sont établies les prévisions de recettes et de dépenses. Comme le

budget est déposé à la Chambre de six à neuf mois avant l'ouverture de l'exercice, on peut dire que ces prévisions sont séparées de l'année à laquelle elles s'appliquent par des intervalles variant entre six et quatorze mois.

Voici, pour les dix dernières années, la date du dépôt de chaque budget et l'intervalle qui l'a séparée de l'ouverture de l'exercice :

Années	Dates du dépôt du budget	Intervalle entre la date du dépôt et l'ouverture de l'exercice
1904	16 juin 1903.	6 mois 14 jours.
1905	30 mars 1904.	9 mois.
1906	6 juillet 1905.	5 mois 25 jours.
1907	26 juin 1906.	6 mois 4 jours.
1908	11 mai 1907.	7 mois 19 jours.
1909	19 mai 1908.	7 mois 11 jours.
1910	18 juin 1909.	7 mois 11 jours.
1911	28 juin 1910.	6 mois 12 jours.
1912	12 juillet 1911.	5 mois 18 jours.
1913	29 mars 1912.	9 mois.

Effectuées à de si longues échéances, les prévisions manquent forcément de précision et d'exactitude.

Il ne s'écoule pas un tel intervalle, en Angleterre et en Belgique, entre la préparation du budget et son exécution. Comme l'étude en est effectuée par le Parlement au cours même de l'exercice, les administrations ne sont pas obligées de déposer d'aussi bonne heure le projet de budget. En Belgique, c'est au début

de novembre que s'accomplit cette formalité ; en Angleterre, si l'estimation des dépenses devient définitive dans les premiers jours de mars avec le dépôt des estimates, c'est seulement en avril que le Chancelier de l'Echiquer, dans son exposé annuel, fait celle des recettes. L'établissement des prévisions est, en Belgique, très voisin des faits ; en Angleterre, il en est contemporain.

C'est ce qui permet aux ministres anglais d'arriver, dans leurs calculs, à une exactitude remarquable. Les chiffres qui figurent dans leurs budgets ne diffèrent guère, en général, des recettes et des dépenses effectives. « Je ne crois pas, disait le Chancelier de l'Echiquier Goschen, à la Chambre des communes, en 1891, qu'il y ait d'établissement privé, de grande compagnie de railways ou de compagnie d'aucune espèce, qui établisse ses prévisions de dépenses avec plus de rigueur que l'administration de l'Etat. » (1)

Une semblable rigueur présenterait, en France, d'incontestables avantages. Elle ferait, du budget voté par la Chambre, un budget exact et définitif, au lieu d'être un cadre déformable, dont les crédits additionnels et les annulations, les plus-values et les insuffisances de recettes, modifient complètement

(1) *Hansards debates*, 22 avril 1891, Commons.

l'aspect. Si les crédits additionnels, qui s'élèvent chaque année en France à des chiffres considérables, sont imputables, pour une part, à des événements qu'il est impossible de prévoir, ils le sont également, pour une autre part, à des erreurs de prévision. Le trouble qu'ils apportent dans l'équilibre du budget, le déficit dont ils menacent d'être la cause, enfin la dérogation qu'ils constituent au principe de l'unité, sont des raisons qui rendent leur diminution désirable. De même, les plus-values de recettes, accueillies comme d'heureuses aubaines par le ministre des Finances, ne sont pas sans entraîner de réels inconvénients. Elles sont, pour les représentants avides de réformes, un prétexte pour proposer des dépenses nouvelles. Si elles se produisent une année où il a fallu des impôts nouveaux pour équilibrer le budget, leur prévision exacte eût évité ou limité l'établissement de ces impôts qui, une fois créés, demeurent définitifs.

Il est nécessaire d'introduire plus de rigueur dans l'estimation des recettes et des dépenses et, pour cela, d'établir les prévisions à une époque plus voisine de l'exercice.

Effectuées en octobre ou novembre, c'est-à-dire quelques semaines avant l'ouverture de l'exercice, au lieu de l'être plusieurs mois avant, les prévisions, plus exactes, permettraient de faire rentrer dans le

cadre de l'exercice des dépenses couvertes aujourd'hui à l'aide de crédits additionnels. Or, les crédits de cette sorte, n'ayant pas de contre-partie au budget, nécessitent un appel à la dette flottante. Il est impossible de les éviter entièrement ; au moins faut-il tenter de les restreindre, car, discutées avec le budget, les dépenses qu'ils concernent sont examinées d'une façon plus attentive et plus sévère, parce qu'elles peuvent conduire à créer de nouvelles recettes. Au contraire, examinées au fur et à mesure de leur apparition, entre des occupations plus absorbantes, elles bénéficient de l'indifférence du Parlement, qui les impute copieusement sur les ressources de la dette flottante.

De même, en rendant les prévisions voisines de l'exercice, on pourrait, dans l'évaluation des recettes, tenir compte d'éléments, crises économiques, difficultés internationales, situation prospère d'industries ou de cultures, qui ont leur répercussion sur le produit des impôts. On se souvient que l'exercice 1911 a bénéficié de plus-values énormes, dues à l'importation de denrées étrangères que nécessitait l'insuffisance des récoltes. Or, la création d'un certain nombre d'impôts était prévue au budget, dont l'équilibre, cette année-là, était difficile à réaliser. Ce fut grâce au retard de ce budget que certains d'entre eux purent être évités, parce qu'il fut possible de faire état des plus-values.

Des prévisions rapprochées de l'exercice seraient d'autant plus utiles en France que la plus grande partie des recettes est constituée par les contributions indirectes et les douanes, dont le rendement varie sensiblement, suivant l'état de l'agriculture et de l'industrie.

Il est juste d'ajouter, cependant, que le mode d'évaluation usité en France ne permet guère de tenir compte des perspectives de plus-value. A ce système, dit de l'antépenultième, système d'une rigueur mathématique, qui consiste à prendre pour base des évaluations les recettes de l'avant-dernière année, on peut opposer avec avantage celui de l'appréciation directe.

C'est ce dernier système qui est usité en Belgique et en Angleterre; c'est grâce à lui que le Chancelier de l'Echiquier parvient à déterminer les recettes avec une telle précision. Combiné avec l'appréciation directe, le vote en cours d'exercice fournirait à nos ministres des Finances le moyen d'obtenir des résultats analogues.

A ces avantages, nous pourrions en ajouter un autre, à savoir : qu'en prolongeant la discussion du budget, le Parlement garde plus longtemps le pouvoir exécutif à sa discrétion. Nous préférons ne pas le retenir; s'il a eu jadis en France (1), et s'il a encore

---

(1) En 1877, c'est en refusant le budget que la Chambre put con-

quelque importance dans les pays où l'autorité gouvernementale est solidement établie, il n'a plus, chez nous, d'intérêt actuel, puisque les ministères ont l'habitude de s'incliner devant la moindre marque de défaveur du Parlement. Il n'est pas besoin d'un refus du budget pour les contraindre à céder le pouvoir.

Tout en faisant abstraction de cet avantage, le vote du budget au cours de l'exercice en présente suffisamment d'autres pour qu'on puisse en préconiser l'adoption, s'il ne rencontre pas, toutefois, dans les principes et dans les usages admis en France, des obstacles insurmontables.

CHAPITRE II

Parmi les éléments qu'offrent les systèmes étrangers étudiés par nous, la plupart rencontrent des obstacles de ce genre. Nous allons envisager, un à un, tous ces éléments, d'abord ceux du système anglais, puis ceux du système belge, en nous demandant s'il

traindre le Gouvernement à céder. On comprend l'intérêt qu'eût présenté le retard du budget, si la crise, au lieu de se produire à la fin de l'année, s'était présentée dans les premiers mois de l'exercice suivant.

est possible d'en greffer quelques-uns dans nos institutions.

PARAGRAPHE PREMIER

Que peut-on emprunter au système anglais ?

La procédure parlementaire anglaise présente, avec la nôtre, de si notables différences, qu'il paraît tout d'abord oiseux de chercher des emprunts à lui faire. Pourtant, le fait que nos voisins ne souffrent pas du retard de leurs budgets est de nature à provoquer la légitime curiosité de savoir si, parmi les raisons de cette immunité, il n'y a pas quelques exemples à glaner.

Ce qui frappe tout d'abord dans l'étude du budget anglais, c'est que la date de l'exercice est fixée au 1er avril. Nous étudierons, dans notre conclusion, la question de savoir s'il faut modifier la nôtre dans le même sens. Pour le moment, nous examinons l'hypothèse d'un budget voté en cours d'exercice. Les dates de cet exercice importent peu. La question se pose ainsi : dans les deux pays, les budgets sont votés en fait pendant le cours de l'exercice ; en France, cette habitude entraîne des inconvénients qui n'existent pas en Angleterre ; parmi les éléments qui constituent la supériorité du système britannique, en est-il qui soient susceptibles d'être introduits chez nous ?

La différence des résultats provient surtout de ce que le Parlement anglais s'abstient de retoucher le

budget présenté par le ministère. Elle a son origine dans le rôle joué, en matière financière, par les Assemblées des deux pays. L'intervention de la Chambre des communes et de celle des Lords n'a pas les mêmes effets que celle de la Chambre des députés et du Sénat.

I. — *Différence entre le rôle financier de la Chambre des communes et celui de la Chambre des députés :*

Elle résulte d'une conception différente d'un principe de droit public. La séparation des pouvoirs n'est pas appliquée par les membres de la Chambre anglaise comme elle l'est par nos députés. Les premiers l'observent d'une manière beaucoup plus stricte. Ils s'abstiennent d'intervenir dans la marche de l'administration; ils laissent le Gouvernement agir. Ils se bornent à examiner les actes accomplis par les ministres, à les discuter, à leur donner ou à leur refuser leur approbation (1).

Cette abstention de toute ingérence dans les affaires administratives a conduit les membres du Parlement britannique à s'abstenir également de toute initiative

(1) « Les débats sur les crédits, à la Chambre des communes, sont devenus l'occasion de critiquer la conduite de l'Administration, tandis que le côté financier de la question, le point de savoir si les crédits sont excessifs et s'ils ne devraient pas être réduits, s'est beaucoup perdu de vue. » — Lawrence Lowell. *Le Gouvernement de l'Angleterre*, p. 398.

en matière de finances. C'est au Gouvernement seul qu'il appartient de solliciter un crédit ou de proposer un impôt. Cette attitude passive n'est pas la conséquence d'un texte constitutionnel. La Chambre se l'est volontairement imposée à elle-même et elle a inscrit sa volonté dans un Standing Order du 20 mars 1866 :

« La Chambre ne peut pas recevoir de pétition pour une dépense relative à un service public ou voter une proposition de crédits ou de prélèvement sur le revenu public, soit payables sur le Fonds consolidé, soit sur les ressources à voter par le Parlement, que si elle est demandée par la Couronne. » (1)

Il arrive que, en Angleterre, les députés, par leurs suggestions, parviennent de plus en plus à pousser les ministres à prendre certaines initiatives. Mais il leur est interdit de demander un crédit par une intervention directe à la tribune.

Tandis que, en France, le Gouvernement voit son projet de budget menacé d'un bouleversement général par une foule d'amendements, en Angleterre, le pouvoir exécutif a seulement à craindre la réduction d'un crédit. Une proposition de ce genre a, vis-à-vis du Gouvernement, une signification hostile ; c'est une

---

(1) Erskine May. *Traité des lois, privilèges et usages du Parlement*, p. 592.

demande de blâme à l'égard du Cabinet. Or, si le ministère est, dans l'exercice de ses fonctions administratives, très indépendant de la Chambre des communes, il vit dans une étroite union politique avec sa majorité. Il en reste la partie dirigeante, tout en menant les affaires du pays. Cette majorité le soutient tant qu'il garde sa confiance et le défend contre l'opposition, quand celle-ci demande la réduction d'un crédit.

« Le Parlement et le ministère britanniques nous offrent ce grand spectacle, inconnu en France, de deux puissances alliées, dont l'entente sincère et durable se fonde sur une confiance réciproque. » (1)

Il est inutile d'insister pour faire saisir la différence de ces mœurs avec celles de notre Parlement. Bien qu'il soit l'émanation de la majorité, le ministère français est traité par elle comme un suspect et comme un mineur.

Il est exposé à des critiques continuelles, même de la part des députés de son parti. Il est soumis à leur tutelle, puisque ses programmes de dépenses se trouvent remaniés et subissent, sur une foule de chapitres, des additions ou des réductions.

Le bouleversement du projet de budget est orga-

---

(1) Besson. Le budget anglais dans ses rapports avec le principe de la séparation des pouvoirs. *Rev. pol. et parl.* de 1899.

nisé ; il est effectué à deux reprises : d'abord, par un organisme dont le rôle spécial est de l'accomplir, la Commission du budget ; puis, lors de la discussion, par les motions particulières des députés.

La Commission du budget, au lieu de se borner à contrôler les demandes des ministres et à donner son avis à leur sujet, s'arroge le droit de refaire le budget. Elle se transforme en une autorité administrative, qui revise le travail des bureaux (1).

Son usurpation de pouvoirs lui est facilitée, parce qu'elle est un comité secret et restreint. Au contraire, les Comités des Subsides et des Voies et Moyens sont publics, ouverts à tous. Chaque député peut y prendre la parole. Ils n'ont pas l'inconvénient d'exclure des membres du Parlement, compétents en matière de finances ; surtout ils s'abstiennent de modifier les estimates ministériels. « Si le Comité entreprenait réellement de modifier les crédits, il empiéterait, comme le font les Comités du budget dans les Parlements du continent, sur le droit du Gouvernement de dresser son propre budget. Il met-

---

(1) « En général, loin de se borner à discuter le budget, la Commission le reprend par la base et cherche à le refaire *ab ovo* à sa guise. Elle a la prétention de faire du budget une œuvre nouvelle et personnelle, au lieu de se contenter d'être l'auxiliaire dévoué et le contrôleur vigilant du ministre des Finances tant qu'il a la confiance de la majorité. » (Cohen, *Le budget.*)

trait en péril l'initiative exclusive en matière de finances qui est la pierre angulaire, et des finances, et de l'autorité d'un ministre responsable. » (1)

De plus, les recettes et les dépenses qui font partie du Fonds consolidé sont fixes et stables ; le Parlement n'a pas à se prononcer chaque année sur leur existence. Au contraire, le droit de bouleversement des députés français s'étend annuellement à tous les crédits et à tous les impôts.

Chez nous, il n'est pas une recette, pas une dépense, dont l'utilité ne puisse être discutée chaque année et dont l'existence ne dépende d'un amendement. On voit, tous les ans, se reproduire, contre les mêmes chapitres, les mêmes attaques, dirigées par les mêmes groupes, souvent les mêmes orateurs, et repoussées par les mêmes adversaires. Non seulement la stabilité d'une institution se trouve à la merci d'un vote précipité ou surpris, mais encore, au cas plus habituel d'échec de la tentative, le temps de la Chambre est consommé en discussions sans profit. Dans notre conclusion, nous examinerons les mesures proposées pour retirer ce caractère précaire à des catégories de dépenses et de recettes.

La certitude que ses estimates ne seront pas modifiés permet au Gouvernement de prendre toutes les

---

(1) Lawrence Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, p. 398.

initiatives nécessaires à la marche des services publics. Ceux-ci fonctionnent d'une manière régulière et continue. Les administrations n'ont pas besoin d'attendre, comme en France, le vote d'un crédit pour passer un marché ou entreprendre un travail. L'absence d'un budget voté n'apporte pas d'obstacles aux affaires. « Ce qui permet aux Anglais de ne pas souffrir du vote du budget dans le courant de l'exercice, c'est l'autorité ministérielle, qui, chez eux, est intégrale, et l'habitude de la Chambre de ne prendre aucune initiative directe dans les questions budgétaires. Comme il n'est pas question, chaque année, dans la Chambre des communes, de tout bouleverser, impôts et services publics, comme le ministre des Finances est à peu près assuré, pour peu que ses propositions ne soient pas absolument contraires au sentiment national, de n'être pas en butte à l'opposition taquine d'une multitude de réformateurs improvisés, il y a bien moins d'inconvénients, en Angleterre que chez nous, à ce que le budget ne soit pas voté avant le commencement de l'exercice. » (1)

Il faudrait modifier complètement la conception que les représentants français se font de leur rôle pour les décider à laisser au pouvoir exécutif une semblable liberté. L'initiative financière est trop en

---

(1) Leroy-Beaulieu, *Economiste Français* du 14 janvier 1888.

faveur auprès de notre Parlement, elle a trop profondément pénétré dans ses mœurs politiques, pour qu'il puisse se résoudre à y renoncer. On a pris, sans grand résultat, des mesures pour en diminuer les abus ; il serait utile de la restreindre encore, nous verrons plus loin ce qu'on a proposé dans ce but ; mais il semble impossible de la supprimer. On peut emprunter à l'Angleterre une loi, une institution ; on ne peut lui emprunter la tournure d'esprit de ses députés.

II. — *Différences entre le rôle financier de la Chambre des lords et celui du Sénat :*

Comme les membres des Communes, les Lords ne peuvent pas retoucher le budget ; mais leur abstention ne dérive pas d'une auto-limitation de leurs pouvoirs. Elle leur est imposée ; leur impuissance est organique et passée à l'état de principe constitutionnel.

Depuis le Parliament Act de 1911, les droits financiers de la Chambre des lords sont réduits à néant. « Elle est déchue de tout droit autre que de présenter des observations platoniques. » (1) C'est à la Chambre des communes seule qu'il appartient de voter les crédits et les taxes. Ses décisions sont

(1) Jèze. Le Parliament bill de 1911. *Rev. de Science et de Législation Financière* de 1912.

transmises par déférence à la Chambre des lords, mais celle-ci ne possède pas, à leur égard, « des pouvoirs plus étendus que n'en a n'importe quelle société académique du Royaume-Uni. La protestation formulée contre un money bill par un congrès de Trade-Unions aura plus de poids que la plus véhémente protestation de la Chambre des lords » (1).

Avant la réforme de 1911, les Communes possédaient déjà le droit exclusif de voter le budget. Les Lords ne pouvaient y apporter aucune espèce de modification : ils n'avaient que le droit, contesté d'ailleurs (2), de le rejeter en bloc.

Cette autorité exclusive des Communes avait été affirmée par elles dans une résolution solennelle, le 3 juillet 1878, sous une forme définitive : « Tous les secours, tous les impôts, tous les subsides accordés à

---

(1) Dicey. *Times* de septembre 1911, cité par Jèze, article ci-dessus.

(2) Selon M. Asquith (*Times*, 3 décembre 1909), la Chambre des lords aurait outrepassé ses droits en refusant le budget de 1909.

« Toute la procédure budgétaire est incompatible avec la doctrine unioniste. Comment admettre que les Communes puissent mettre les nouvelles taxes en vigueur avant le vote du budget, si les Lords ont le droit de rejeter le budget au dernier moment ? »

Contra, déclaration de lord Landsdowne au banquet de l'Union Nationale des Associations Conservatrices :

« Il est impossible que, là où deux Assemblées législatives existent, l'une des deux ait toute discrétion pour imposer à la Nation des fardeaux nouveaux, quelque inéquitables et subversifs qu'ils soient. »

Sa Majesté par le Parlement sont le don des Communes seules et tous les bills accordant ces taxes et ces subsides doivent naître à la Chambre des communes; c'est, pour les Communes, un droit sans conteste et sans partage que de spécifier, de limiter et de calculer dans ces bills l'utilité, le but, les raisons, les conditions, l'étendue et la désignation de ces subsides, sans que la Chambre des lords puisse y apporter d'altérations ou de changements. » (1)

Les Communes, représentant la Nation anglaise réunie en comtés et en bourgs, étaient déjà considérées comme la seule autorité susceptible d'accorder les taxes (2).

En 1909, à la suite des réformes financières proposées par M. Lloyd George et adoptées par la Chambre des communes, les Lords, pour la première fois, firent usage de la prérogative qu'ils s'attribuaient, en rejetant le budget dans son entier. La majorité n'était pas la même dans les deux Chambres; celle des

---

(1) « That all aids ande supplies, and aids to His Majesty in Parliament are the sole gift of Commons; and all bills for granting of any such aids and supplies ought to begin with the Commons; and that it is the undoubted and sole gift of Commons to direct, limit, appoint in such bills the ends, purposes, considerations, conditions, limitations and qualifications of such grants which ought not be changed or altered by the House of Lords. »

(2) « La Chambre des communes est considérée comme l'unique pourvoyeur des finances publiques. » Redlich, tome III, p. 115.

Communes était libérale; celle des Lords conservatrice. La première usait de son pouvoir de voter les taxes pour en établir qui frappaient principalement les Lords propriétaires fonciers ; la seconde eut recours, pour se défendre, au droit de *veto* des Lords.

La Couronne en appela au pays pour trancher entre les deux partis; finalement, la politique libérale triompha et la toute-puissance des Communes en matière financière fut consacrée au détriment des Lords, qui se virent retirer leur suprême prérogative.

On peut dire que, depuis 1911, la Chambre des communes possède, en matière de finances, une autorité sans partage. L'assentiment de la seconde Chambre n'est plus qu'une formalité : on doit la demander, mais « le refus des Lords n'empêchera pas un money bill de devenir loi. Tout ce que la loi accorde aux Lords, c'est un délai d'un mois pour bien réfléchir. Les Lords pourront faire toutes observations qu'ils croiront utiles, mais ils ne pourront apporter d'amendements proprement dits. A franchement parler, c'est un délai de courtoisie » (1).

A cette incapacité des Lords anglais, il faut opposer les pouvoirs du Sénat français. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 lui

---

(1) Jèze. Le Parliament bill de 1911. *Rev. de Science et de Législation financière* de 1912.

donne le droit de collaborer au budget. « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois ; toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

La Chambre possède l'avantage de la priorité : elle examine et vote le budget la première. Des controverses, basées sur l'ambiguïté des mots « et votées par elle », se sont élevées au sujet de l'étendue des pouvoirs du Sénat. On lui conteste le droit de créer, de sa propre autorité, un crédit nouveau, de l'augmenter, d'établir un impôt ou de le supprimer ; quelques-uns, comme Gambetta, lui ont refusé celui de rétablir un crédit supprimé par la Chambre ; mais tous lui reconnaissent celui : 1° de repousser un crédit ; 2° de le diminuer ; 3° de repousser un impôt nouveau ; 4° de le diminuer.

En fait, le Sénat « affirme et exerce son droit d'amendement sans restriction » (1). Il faut compter avec son intervention ; elle ne permet pas de faire bénéficier le ministère français d'une faculté laissée au cabinet britannique, celle d'appliquer les nouveaux impôts dès qu'ils ont été votés par la première Assemblée.

---

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 909.

Puisqu'il est interdit aux Lords de repousser ou de modifier un impôt, rien ne s'oppose à ce que le Chancelier de l'Echiquier mette, dès que les Communes se sont prononcées, les taxes nouvelles en recouvrement. Il évite une perte de recettes qui se produirait s'il fallait attendre l'assentiment des Lords.

Au contraire, notre ministre des Finances ne pourrait agir de la sorte. Quand le budget est en retard, il doit se résigner à la perte pécuniaire qu'engendre la nécessité de différer l'application des impôts nouveaux jusqu'à ce que le Sénat ait donné son consentement. Pour qu'il puisse en être autrement, il faudrait, en revisant la Constitution, retirer au Sénat son droit d'amender les lois de finances.

On comprend qu'une telle solution soit de nature à faire hésiter, surtout si l'inconvénient qu'on désire éviter peut l'être, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, grâce à une mesure moins difficile à appliquer.

En réalité, les dispositions qui permettent aux Anglais de voter sans inconvénients leur budget au cours de l'exercice, ne peuvent être transposées en France. Elles résultent d'une organisation parlementaire différente de la nôtre. Elles sont en opposition avec les pouvoirs accordés aux membres de chaque

Chambre par la Constitution française, dont il faudrait opérer la refonte si on voulait les adopter.

PARAGRAPHE II

Que peut-on emprunter au système belge ?

Au contraire, l'organisation parlementaire est, en Belgique, la même qu'en France ; les membres des Chambres belges ont sensiblement les mêmes pouvoirs que ceux des nôtres.

Si le vote du budget n'entraîne pas les mêmes inconvénients qu'en France, cela tient à une différence, non plus dans le rôle respectif des organes parlementaires, mais dans les procédés financiers suivis.

Rappelons que, parmi les principes budgétaires admis en France, deux ne le sont pas en Belgique : le vote préalable des dépenses et l'unité de loi de finances.

De la différence des principes adoptés résulte celle des résultats obtenus. Examinons s'il est possible d'introduire en France :

1° Le vote préalable des recettes ;

2° La division des budgets en plusieurs lois.

I. — *Vote préalable des recettes :*

La préséance des recettes permet au Parlement belge de se consacrer tout d'abord à l'étude des dispositions financières nouvelles et de les voter avant

l'ouverture de l'exercice. L'Etat, en mesure d'appliquer les nouveaux impôts dès le 1er janvier, ne subit pas la perte de temps qu'entraîne, en France, le retard du budget.

Pourquoi donc ne pas faire fléchir, chez nous, la règle actuelle, en votant d'abord les recettes ?

Le principe français l'emporte au point de vue logique. Le budget l'Etat et celui d'un particulier ne sont pas préparés de la même façon; dans le premier, les recettes sont réglées d'après les dépenses à effectuer, tandis que c'est l'inverse pour le second. Les dépenses publiques servent de mesure et de justification aux recettes.

Mais cet orde logique s'impose-t-il au Parlement d'une manière absolue ?

Il ne serait pas nécessaire si les Chambres françaises se bornaient simplement, comme le fait celle des Communes, à homologuer le projet de budget présenté par le Gouvernement.

D'une part, la logique serait respectée en fait, puisque, dans les bureaux, les dépenses sont déterminées avant les recettes; lors de la confection du budget, les autorités administratives se préoccupent de fixer les dépenses nouvelles avant les impôts destinés à leur faire face. D'autre part, le Gouvernement, certain que son projet ne subira pas de retouches, peut, avant le vote des dépenses nouvelles,

fixer, d'une manière précise et définitive, le chiffre des recettes à créer.

On dira qu'en Belgique, les membres du Parlement possèdent le droit d'initiative en matière de finances, qu'ils peuvent amender le projet du Gouvernement. Mais, d'une part, la conception traditionnelle qu'ils se font de leur rôle, d'autre part, leur esprit pratique et sensé dû au caractère de la race flamande, empêchent les représentants belges d'abuser de leur initiative. Du reste, les règlements des Chambres s'appliquent à la canaliser, puisque, en matière de finances, un amendement, pour être pris en considération, doit être appuyé par cinq membres au moins.

Au contraire, en France, où le projet du Gouvernement subit, au cours de la discussion devant les Chambres, de nombreux remaniements, il y aurait quelque danger à voter d'abord les recettes. L'équilibre pourrait être rompu au profit de celles-ci. Se basant sur des dépenses proposées qui, plus tard, ne seraient pas admises, le ministère risquerait de faire voter des recettes trop considérables pour les dépenses à effectuer réellement. Les contribuables paieraient trop; il est vrai qu'ils le font déjà les années où des plus-values se produisent. Quand ce boni résulte d'un rendement favorable des anciens impôts, il peut être regardé comme une heureuse

aubaine. Mais, s'il provenait d'impôts créés inutilement, ce serait une surcharge sans profit.

Avec les habitudes actuelles du Parlement français, le vote préalable de toutes les recettes, sans exception, risquerait d'engendrer ce résultat ; mais en serait-il de même si on l'appliquait en faisant des réserves ?

Examinons d'abord le cas des recettes à créer. Parmi les dépenses qui se présentent pour la première fois au début d'un exercice, les unes, sans être encore autorisées, résultent de lois votées antérieurement, dont elles sont la conséqnence financière ; leur nécessité est évidente et leur importance susceptible d'être chiffrée. D'autres proviennent de faits concernant la politique intérieure ou extérieure ; leur admission est certaine et leur étendue connue approximativement. D'autres, enfin, résultent de propositions nouvelles présentées à propos du budget ; celles-là sont problématiques ; leur existence dépend de l'accueil que leur fera le Parlement.

Il est très juste de réserver jusqu'à leur vote l'examen des recettes destinées à les couvrir. Mais pourquoi procéder de même à l'égard des dépenses des deux premières catégories, quand leur approbation s'impose et que leur montant peut être approximativement fixé ?

Quant aux recettes anciennes, on ne risque pas, en

les votant d'abord, de conserver des impôts trop considérables. Jamais les dépenses d'un exercice ne sont inférieures à celles du précédent. C'est un fait sans conteste que, depuis un demi-siècle, elles vont, d'année en année, en augmentant. Pour les contributions déjà établies, la question de préséance n'est, en réalité, qu'une question de forme.

La nécessité de l'ordre logique ne s'impose donc pas pour la plupart des recettes ; au contraire, quand le budget est en retard, le vote préalable des dépenses présente un gros inconvénient. C'est à lui qu'est imputable la perte éprouvée par le Trésor, puisqu'il faut différer l'application des impôts nouveaux, retardée par la discussion souvent très longue des crédits. Or, en cette matière, l'intérêt du Trésor nous semble la principale chose à considérer.

La valeur théorique du principe établi se trouve donc largement contrebalancée par ses inconvénients pratiques, depuis que le vote du budget est devenu un fait normal.

Déjà, pour des raisons administratives, une dérogation est apportée au principe, ce qui prouve qu'il n'a pas l'autorité d'un dogme intangible. Les contributions directes sont votées dès le mois de juillet et autorisées par une loi spéciale, afin de permettre aux assemblées locales de jouer leur rôle dans la répar-

tition des impôts et de laisser aux directions départementales le temps de préparer les rôles.

Du reste, aucun article de nos lois constitutionnelles n'exige le vote préalable des dépenses. C'est simplement un principe de doctrine; l'intérêt administratif l'a fait fléchir dans un cas; or, l'intérêt financier du Trésor nous semble plus important encore. La règle actuelle entraîne, quand le budget est en retard, une perte pour le Trésor; cette perte, il faut l'éviter, ou tout au moins la restreindre.

Pour cette raison, nous n'hésitons pas à préconiser le vote préalable des recettes nouvelles, quand les dépenses qu'elles doivent couvrir sont connues et approximativement estimées, et leur réunion dans une loi spéciale avec les contributions anciennes, puisque l'autorisation annuelle de ces dernières n'est qu'une formalité. Cette loi serait promulguée, comme en Belgique, avant tous les budgets de dépenses.

On peut objecter que, dans ce cas, les recettes se trouveraient, en France, votées en trois étapes, à trois époques différentes; d'abord, les contributions directes en juillet; puis, comme prologue de la discussion du budget, les autres contributions et une partie des nouveaux impôts; enfin, comme épilogue du budget, une seconde série de recettes nouvelles pour parer aux augmentations de dépenses votées au cours de la discussion. Les recettes seraient épar-

pillées en trois lois différentes, ce qui ferait perdre de vue leur total. Il n'y aurait plus d'unité.

A cette objection, il est aisé de répondre qu'actuellement l'unité est, en France, scrupuleusement observée, et pourtant les recettes sont autorisées dans deux lois distinctes, séparées par un long intervalle. C'est que les contributions directes, promulguées en juillet, sont sanctionnées une seconde fois, globalement, par un article de la loi de finances. Rien n'empêche de reprendre également, dans cette même loi, par une formule générale, les autorisations de recettes qui auraient été successivement émises. C'est de la sorte que procède le Parlement britannique, quand il réincorpore les divers votes dans l'Act d'appropriation.

L'unité budgétaire s'accommode d'autorisations émises, à différentes époques, dans des lois distinctes. L'essentiel est qu'un acte définitif récapitule, sans en excepter aucune, les recettes et les dépenses dans un ordre assez clair pour que l'esprit puisse aisément comparer leurs totaux respectifs.

Dans ce cas, le principe se trouve sauvegardé, même si les impôts sont autorisés et promulgués en plusieurs groupes, à des époques variées. Aussi, ne doit-on pas reculer devant cette dissémination, quand un intérêt majeur, comme celui du Trésor, vient la recommander.

II. — *Division du budget en plusieurs lois :*

Si l'on admet le fractionnement pour les recettes, on se trouve logiquement amené à l'accepter pour les dépenses.

On sait que, en Belgique, le budget de chaque ministère est promulgué séparément, ce qui permet de le mettre en application aussitôt que le Sénat l'a voté.

En France, au contraire, les budgets de tous les ministères sont réunis en un bloc indivisible : ils sont transmis en même temps au Sénat et promulgués ensemble. Ce procédé n'est pas sans entraîner des inconvénients :

1. — Il est, pour le budget, une cause de retard. A la Chambre, la discussion des crédits dure plusieurs mois : ceux des premiers ministères votés restent dans les cartons en attendant que les autres soient entièrement votés. Le Sénat, pour commencer son travail, est obligé d'attendre que la Chambre ait complètement terminé le sien. La discussion du budget pourrait être raccourcie de tout le temps que le Sénat y consacre, si les deux Assemblées pouvaient s'y livrer simultanément.

2. — Il contraint le Sénat a précipiter son étude et son vote des crédits. Tantôt, la Chambre lui transmet le budget dans le courant de décembre ; soucieux

d'éviter la responsabilité des douzièmes, le Sénat le vote avec une hâte fébrile, presque sans examen. Tantôt, après avoir fait traîner la discussion, elle le lui adresse quand l'exercice est déjà plus ou moins entamé ; et le Sénat, pour ne pas s'attirer le reproche de prolonger le provisoire, se voit encore contraint de hâter son vote.

La dissociation des budgets permettrait aux deux Assemblées de mener de front leur étude. Dès qu'un ministère aurait été voté à la Chambre, il pourrait être immédiatement examiné par le Sénat. Ce travail simultané aurait non seulement l'avantage de réduire la durée habituelle de la discussion du budget et de laisser plus de temps au Sénat, mais elle permettrait encore de promulguer séparément l'ensemble des crédits de chaque ministère.

De cette façon, en cas de retard, le provisoire se trouverait restreint; il ne s'appliquerait plus à tous les budgets. Il est rare, en effet, que la Chambre n'ait pas examiné les crédits de quelques ministères avant le premier janvier. Si le Sénat les votait à son tour dès que la Chambre s'est prononcée à leur égard, ces budgets pourraient être appliqués dès le premier janvier.

En outre, le provisoire serait plus rapidement comblé: au fur et à mesure de son vote, chaque budget viendrait en application, concurremment avec

ceux déjà promulgués. En cas de retard prolongé, on verrait, comme en Belgique, des budgets promulgués en décembre, d'autres en janvier, certains même parfois en juin ou en juillet. Cela ne vaut-il pas mieux que d'attendre jusqu'en juillet, comme on l'a fait en 1911, pour les promulguer tous à la fois ?

Ce fractionnement du budget ne serait pas une innovation ; déjà, il fut réalisé à diverses reprises. En 1849, chacun des budgets fut converti en loi et promulgué séparément. De même, en 1871, il y eut douze lois distinctes. Quant à la séparation des recettes et des dépenses en deux lois différentes, ce fut le système suivi pendant une partie de la Restauration et pendant toute la Monarchie de Juillet. Voici la nomenclature des budgets ainsi promulgués : 1819-1820, 1828 et suivants jusqu'en 1849. Ce fut le Second Empire qui adopta l'unité de loi ; encore faut-il remarquer qu'un budget extraordinaire, formé de dépenses et de recettes particulières et constituant une véritable dérogation au principe d'unité, coexistait auprès du budget ordinaire et se trouvait promulgué par une loi spéciale.

A l'occasion des budgets de 1876 et de 1878, on revint momentanément au système des deux lois. Depuis, le budget a toujours été promulgué dans la forme actuelle ; mais, à plusieurs reprises, ont existé,

sous diverses rubriques, des budgets extraordinaires analogues à celui du Second Empire.

Cet historique est de nature à nous détourner d'une interprétation étroite du principe de l'unité budgétaire. Ce principe peut être respecté dans le fond sans l'être dans la forme. Il importe peu que le budget soit promulgué en plusieurs lois, si, d'une part, crédits et recettes sont, sans exception, présentés au Parlement dans un même document, et si, de l'autre, tous les votes partiels se trouvent récapitulés en bloc dans un acte définitif. De cette façon, les membres du Parlement ne pourraient pas perdre de vue le total des recettes et des dépenses.

CONCLUSION

Le fractionnement du budget, ainsi que le vote préalable des recettes, nous apparaissent comme des mesures susceptibles d'améliorer la situation actuelle, tout en la conservant.

Leur adoption n'apporterait pas de changement radical dans les habitudes du Parlement ; elle ne modifierait pas ses dates de réunion, la durée de ses

sessions, l'époque à laquelle il étudie le budget. Elle l'obligerait seulement à intervertir l'ordre de la discussion et à commencer par les recettes.

Elle permettrait d'effectuer le vote du budget pendant le courant de l'exercice, sans qu'on puisse diriger contre cette pratique d'aussi sévères critiques qu'aujourd'hui.

La perte pécuniaire qu'entraîne le retard serait restreinte, puisqu'une partie des taxes nouvelles serait applicable dès le premier janvier.

Grâce à la promulgation séparée des budgets, il y aurait des ministères qui pourraient, dès le début de l'exercice, réaliser les économies provenant de la réduction d'un crédit et effectuer les dépenses nouvellement votées. Pour les autres, ceux examinés au cours de l'exercice, l'attente serait moins longue, puisque leurs budgets seraient promulgués au fur et à mesure de leur vote.

Cependant, ces mesures nous paraîtraient insuffisantes, si elles n'étaient pas complétées par l'introduction d'une discipline plus rigoureuse dans les débats sur le budget.

Tous les partis s'accordent à reconnaître que les discussions, qui s'élèvent chaque année à propos des crédits, durent trop longtemps. Or, la faculté de voter le budget en cours d'exercice présenterait un danger, si on n'y prend pas garde. Il se pourrait que les

députés, ne craignant plus l'impopularité que leur vaut le retard du budget, en profitent pour prolonger encore les débats. Il ne faudrait pas que, à l'instar du Parlement belge, celui de notre pays fasse traîner la discussion jusqu'au milieu du troisième trimestre.

De plus, il ne suffit pas de diminuer les inconvénients du vote du budget pendant le courant de l'exercice, il faut encore faire produire à ce procédé des effets avantageux. Or, grâce à lui, on peut obtenir des prévisions plus exactes; mais, il faut qu'un espace aussi restreint que possible sépare le moment où le budget est déposé au Parlement de celui où il est appliqué.

Seul, un règlement plus strict, resserrant les pouvoirs des membres du Parlement, est susceptible de discipliner les débats et de les raccourcir, en élaguant les discussions étrangères et en refrénant l'abus des discours. Dans le chapitre qui suit, nous examinerons les principales mesures proposées en vue d'atteindre ce résultat.

TROISIÈME PARTIE

S'adresser aux pays étrangers, comme nous l'avons fait, pour leur demander un remède sauveur, c'est un peu désespérer d'améliorer la situation actuelle avec nos propres ressources. L'ancienne règle est là, inobservée, mais toujours existante ; ne pourrait-on pas, grâce à certaines mesures, parvenir à l'appliquer plus strictement ? Ne pourrait-on pas obtenir le vote du budget sans faute avant le début de l'exercice ? Un grand nombre de solutions ont été proposées en vue de ce résultat. Nous allons examiner les principales d'entre elles, en les groupant en trois catégories :

1° Celles qui ont pour objet de modifier la date d'ouverture de l'exercice ;

2° Celles qui ont pour objet de modifier la durée d'application de l'ensemble ou d'une partie du budget ;

3° Celles qui ont pour objet de modifier les habitudes du Parlement.

CHAPITRE PREMIER

Changement de date de l'année financière

Puisque la session extraordinaire est trop courte pour voter le budget, la conclusion logique qui en résulte est de laisser plus de temps au Parlement, en fixant à une autre date l'ouverture de l'exercice.

Deux solutions principales s'offrent à nous :

1° Consacrer au budget, non seulement la session extraordinaire, mais encore une partie de la session ordinaire, en choisissant le 1er avril comme date d'ouverture de l'exercice;

2° Renoncer à la session extraordinaire, présenter le budget en janvier et l'étudier au cours de la session ordinaire en adoptant le 1er juillet.

Examinons les difficultés que rencontre l'établissement de ces deux dates :

1er juillet

A plusieurs reprises, cette date a été proposée au

Parlement français (1); elle a été adoptée par un certain nombre de pays. (2)

On a fait valoir contre elle les arguments suivants :

1° Elle est inconciliable avec la campagne d'exécution des travaux publics. C'est au printemps qu'ouvrent les chantiers pour se fermer en automne. Normalement, les marchés, pour être prêts à cette époque, doivent être passés en hiver. S'il fallait attendre le 1er juillet, les travaux importants ne pourraient être terminés, faute de temps; on serait contraint de les interrompre en plein cours d'exécution, pour les reprendre à la campagne suivante.

---

(1) Voici l'histoire de cette réforme ; elle a été proposée à notre connaissance :

1° En 1819, par MM. de Serre et le baron Louis. La réforme, adoptée par la Chambre des députés, fut repoussée par la Chambre des pairs ;

2° En 1882, par M. Ribot, dans son rapport sur le budget de 1883 ;

3° En 1888, par M. Peyral, ministre des Finances. La réforme fut encore adoptée par la Chambre le 1er juin 1888, mais repoussée au Sénat ;

4° En 1893, par M. Eugène Mir, député ;

5° En 1898, par M. Viviani, qui la reprenait sous la forme d'un projet de résolution signé Millerand, Sembat, Pourquery de Boisserin et autres ;

6° En 1911, par M. Pierre Leroy-Beaulieu, député (17 mars 1911) et M. Borrel, député (4 avril 1911).

(2) Voici les principaux pays qui l'ont admise : Norwège, Italie, Espagne, Etats-Unis, Portugal.

On peut répondre qu'il est aisé d'éviter cet inconvénient en augmentant les pouvoirs des ministres. Actuellement, ceux de la Guerre et de la Marine peuvent, avant le vote du budget, passer des marchés de fournitures ; on pourrait étendre ce pouvoir aux autres ministres, par un article inséré annuellement dans la loi de finances et ainsi conçu : « Les ministres sont autorisés à engager, avant le vote des crédits concernant l'exercice suivant, des dépenses jusqu'à concurrence de la moitié des crédits inscrits dans le projet des lois de finances soumis aux Chambres pour ledit exercice, lorsque ces dépenses doivent s'appliquer aux travaux d'entretien, aux travaux de grosses réparations ou à des travaux neufs dont l'exécution a été autorisée par des lois antérieures. » (1)

2° Elle est inconciliable avec l'époque où sont conclus les gros marchés de fournitures pour l'armée, ceux de fourrages et de vivres. C'est seulement en automne, quand la moisson est terminée, que les fournisseurs se trouvent en mesure de les passer. Les conditions de ces marchés, qui s'appliquent jusqu'à la fin de l'été suivant, varient sensiblement d'une année à l'autre. Avec les dates actuelles d'exercice, les ministres peuvent inscrire dans leurs budgets des prévisions basées d'après des tarifs qui vont s'appliquer pendant

(1) Proposition Peyral, 1er juin 1888.

neuf mois. Si on adoptait le 1er juillet, ce serait l'inverse : ils ne connaîtraient pas les tarifs qui vont s'appliquer pendant neuf mois de l'année : leurs prévisions seraient des plus incertaines.

A cette objection, on peut répondre qu'une erreur de quelques millions dans les prévisions n'est pas une raison suffisante pour empêcher l'adoption d'une réforme, si elle présente par ailleurs des avantages incontestables.

3° Elle est inconciliable avec les besoins des budgets locaux, dont un certain nombre ne réalisent leur équilibre que grâce aux subventions de l'Etat. Ces subventions sont votées en même temps que le budget général ; on ne peut songer à imposer aux collectivités les nouvelles dates d'exercice ; établissant leur budget pour janvier, comment pourraient-elles y faire état de subventions qui ne leur seraient accordées que plusieurs mois plus tard ?

Mais, comme l'a fait remarquer M. Pelletan, dans un rapport de 1888, « ici on se heurte aux faits actuels ». En réalité, les collectivités établissent leur budget avant que celui de l'Etat soit voté, surtout depuis que les retards sont devenus habituels. « La plus grande partie des communes, disait M. Jaurès, lors de la discussion de la réforme, en 1888 (séance du 31 mai 1888), votent leur budget au mois de mai, quelques-unes — les villes importantes — au mois de

décembre. En mai ou en décembre, le budget de l'Etat n'est pas encore voté, c'est-à-dire que les communes ne peuvent pas savoir sur quelle subvention de l'Etat elles peuvent compter au moment où elles établissent leur budget. »

On peut passer outre à ces objections ; mais deux autres arguments sont davantage de nature à nous faire hésiter sur l'adoption de la réforme :

1° Elle entraînerait, dans le budget de l'Etat, une dualité d'exercices. On serait obligé de laisser subsister l'ancien exercice pour les contributions directes ; c'était, du reste, avec cette restriction qu'était présenté le projet de 1888. Plusieurs raisons l'imposent :

a) C'est d'abord l'intervention des autorités locales dans la répartition de plusieurs impôts. Le Conseil Général se réunit en août pour effectuer cette besogne, celui d'Arrondissement en septembre. Il est difficile de changer ces dates, en raison des habitudes prises, des travaux agricoles et de la présence, au sein de ces assemblées, de députés et de sénateurs qui ne peuvent assister aux séances que pendant les vacances du Parlement. Si l'exercice commençait au 1er juillet, les conseils locaux seraient obligés de se réunir en hiver, afin de laisser le temps, d'abord aux répartiteurs d'effectuer leur travail, puis à l'Administration de confectionner les rôles. Il faudrait modifier, à la

fois, les époques des sessions légales du Conseil général, du Conseil d'arrondissement et des vacances du Parlement. Le bouleversement aurait un caractère trop général pour être acceptable.

b) C'est ensuite l'incorporation, dans les contributions directes, d'une part très importante des recettes locales. Les départements et les communes tirent leurs principales ressources de centimes additionnels aux contributions directes, dont la perception est liée, par conséquent, à celle de ces impôts ; on ne les conçoit pas séparées l'une de l'autre. Si on ne modifie pas, pour les budgets locaux, l'exercice actuel, il faut également le conserver ponr les impositions directes. Or, on ne peut prétendre imposer à des collectivités, qui n'ont pas les mêmes raisons de l'adopter, une réforme préconisée dans l'intérêt exclusif des finances de l'Etat.

2° Elle modifierait les habitudes du Parlement. Celui-ci commence à discuter le budget pendant sa session extraordinaire et le termine habituellement au cours de sa session ordinaire ; il consacre à l'étude des autres lois le reste de cette session. Avec l'exercice proposé, ce serait l'inverse ; il consacrerait aux projets divers sa session extraordinaire et réserverait au budget la plus grande partie de sa session ordinaire.

1er avril (1)

La date du 1er avril cadre mieux avec les habitudes du Parlement ; elle ne l'obligerait pas à intervertir l'ordre de ses travaux. Elle se présente comme le terme normal de l'élaboration budgétaire, qui, en fait, commence en novembre et se prolonge jusqu'au printemps.

Avec la complexité croissante des budgets, la date du 1er janvier n'offre plus guère d'intérêt pratique. Au contraire, c'est autour du 1er avril qu'oscillent, depuis une dizaine d'années, les dates de nos lois de finances (2). Le Parlement n'arrive pas à voter son budget pour le 1er janvier; il n'aurait pas d'efforts à faire pour le tenir prêt au 1er avril. Si on modifie l'exercice, cette date est celle que les circonstances imposent.

Elle n'apporterait pas d'entraves à l'exécution des travaux publics, puisqu'elle coïnciderait avec l'ouverture des chantiers. Il est vrai que, pour certains travaux, les marchés doivent être préparés dès l'hiver; pour ceux-là, il suffit de donner aux ministres la permission d'anticiper, dans une certaine mesure, sur le

(1) Voici les pays qui ont adopté le 1er avril : Angleterre, Japon, Danemark, Prusse, Allemagne, Alsace-Lorraine, Roumanie, Inde Anglaise.

(2) Il est facile d'en juger : 30 mars 1902, 31 mars 1903, 22 avril 1905, 17 avril 1906, 30 janvier 1907, 8 avril 1910, 13 juillet 1911 et 27 février 1912.

vote du Parlement. Quant aux fournitures de fourrages et de vivres pour l'armée, le ministre de la Guerre aurait, pour baser ses prévisions, des tarifs applicables pendant six mois; l'incertitude serait moins grande que si on choisissait le 1er juillet.

Cependant, la principale objection que l'on élève contre le changement de l'année financière vaut aussi bien contre l'une que contre l'autre des dates proposées. Que l'on adopte le 1er juillet ou le 1er avril, on sera obligé de laisser, pour les contributions directes, subsister l'ancien exercice.

Cette dualité serait fâcheuse. Elle compliquerait et obscurcirait la comptabilité. M. Léon Say, disait, en 1888, dans son rapport (1) présenté au Sénat au nom de la Commission du budget : « Il en est de l'unité de point de départ comme de l'unité du budget. Quand on s'écarte de l'unité de budget, on court le risque de jeter de l'obscurité dans la gestion de la fortune publique et, par conséquent, de la compromettre. . . . . .

. . . . . .

« La simplicité des comptes est la condition nécessaire de leur clarté. On ne peut espérer que la Nation ait une idée nette de ses finances, si les citoyens sont obligés, pour la connaître, d'établir des

---

(1) Sénat, séance du 11 juin 1888.

concordances entre des comptes arrêtés à des dates diverses et de se livrer, pour y arriver, à un travail difficile et fastidieux. »

De plus, la dualité d'exercice ne permettrait pas de se rendre compte, d'une année à l'autre, de la charge supportée par les contribuables. « Quand on cherche à se rendre compte de l'effet de la situation financière du pays sur la situation budgétaire, on examine la situation agricole, la situation économique, la situation financière, et on se demande comment ces situations diverses ont agi sur la rentrée des impôts, ce que sont devenues les facultés des contribuables, comment, avec quelle rapidité ou quelle lenteur, les contributions ont été acquittées.

« Avec la double date, il faudrait juger de l'action d'une crise sur les contribuables de l'impôt direct dans une période et de l'action d'une crise, peut-être toute différente, sur les contribuables de l'impôt indirect pendant une autre période.

« Ce n'est donc pas seulement une question de statistique qui est en jeu, c'est une question d'appréciation économique. » (1)

---

(1) Léon Say, discours prononcé au Sénat le 12 juin 1888.

CHAPITRE II

Budget biennal, intégral ou partiel

Afin d'épargner le temps du Parlement, en lui évitant, une année sur deux, le retour des mêmes discussions fastidieuses, on a proposé d'imiter l'exemple de certains pays (1), en ne votant le budget que tous les deux ans.

Il est à remarquer que cette réforme n'aurait pas pour conséquence nécessaire de faire disparaître les retards du budget. Rien ne dit que, l'année où il discutera les crédits, le Parlement ne persistera pas dans sa mauvaise habitude de prolonger les débats outre mesure.

Mais la réforme est susceptible de modalités : le budget peut-être biennal en totalité ou en partie.

Cette dernière modalité seule présente un intérêt pratique, car il ne peut être question, dans un pays où le contrôle parlementaire est aussi étroit que chez nous, de laisser au Gouvernement un budget valable pour deux ans.

(1) Les pays où le budget est biennal sont la Bavière et la Hesse. Il est triennal en Saxe-Meiningen, en Saxe-Altenbourg et en Saxe-Weimar.

Aussi, a-t-elle été, en 1906 (1) et en 1910 (2), l'objet de propositions d'initiative parlementaire.

La réforme consisterait à ne faire voter que tous les deux ans le budget des dépenses ; celui des recettes serait discuté annuellement. « De plus, afin de maintenir le contrôle nécessaire du Parlement sur le pouvoir exécutif, l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts, pendant la seconde année de l'exercice, ne pourraient avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale qui les autoriserait globalement et devrait être votée avant la fin de la première année ; il y aurait crime de concussion et de forfaiture contre tous ministres et fonctionnaires qui ordonnanceraient des dépenses et percevraient des impôts avant le vote de la dite loi. » (3) Ainsi, on n'aurait pas à craindre de voir un Gouvernement rester au pouvoir malgré un vote hostile du Parlement.

Afin que le budget soit prêt à temps, les années où il sera voté, la proposition était complétée de la sorte : « Le projet de budget biennal devrait être

(1) Proposition Breton, 22 décembre 1906.

(2) Proposition déposée, le 10 juin 1910, par MM. Breton, Charles Dumont et trente de leurs collègues appartenant aux groupes avancés du Parlement. Une seconde proposition, dont le dispositif est à peu près identique, a été déposée à cette même époque par M. Escudier, le 16 février 1911.

(3) Pierre Leroy-Beaulieu, *Econ. Fr.*, 1911, p. 301.

obligatoirement déposé par le Gouvernement avant la fin du mois de janvier précédant l'ouverture de l'exercice, de façon à laisser aux Chambres onze mois pour le voter. » (1)

On peut objecter que cette réforme aurait un caractère inconstitutionnel. Plusieurs de nos anciennes Constitutions, celle de 1791 dans l'art. 1 du titre V et celle de 1848 dans son art. 17, avaient consacré le principe de l'annualité de l'impôt. La Constitution de 1875 ne l'a pas rappelé; malgré cela, il serait resté, suivant des auteurs (2), une règle constitutionnelle, une règle de droit coutumier constitutionnel.

Remarquons qu'il ne s'agit aucunement de supprimer le vote annuel des recettes, pas même d'enlever au Parlement le droit de donner, chaque année, dans une formule générale, son consentement à l'exécution des dépenses. Il s'agit simplement de lui retirer celui de voter tous les ans chaque crédit en particulier, de discuter même le chapitre le plus infime. La réforme proposée ne nous semble contraire, ni à la Constitution ni au principe même du Gouvernement parlementaire.

On lisait dans le *Journal des Débats* du 29 mars 1911 :

---

(1) M. Pierre Leroy-Beaulieu, *Ec. Fr.*, 1911, p. 301.

(2) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911. Tome II, p. 390.

« Prenons le point où s'est arrêtée la Chambre, l'article 6 du ministère du Travail : Conseil supérieur du travail, 13.000 francs. Les libertés publiques, le contrôle parlementaire et le régime représentatif courraient-ils le moindre danger s'il était entendu que ces 13.000 francs pourront être consacrés à la rémunération du Conseil supérieur, non pas seulement en 1911, mais aussi en 1912, à condition, bien entendu, qu'un vote de chacune des Chambres intervienne avant la fin de 1911 et autorise le Gouvernement à effectuer, en 1912, les mêmes dépenses que cette année ? »

Il est certain que la répétition annuelle du vote de chaque crédit et les discussions stériles qui s'élèvent à cette occasion entraînent une perte de temps regrettable. Mais le système proposé présente des inconvénients politiques et financiers.

Au point de vue politique, il resserre trop le contrôle parlementaire ; c'est, de la part des Chambres, une louable aspiration que de passer chaque année tous les crédits en revue pour n'en pas laisser subsister d'inutiles. « Ce système est en opposition directe avec la tendance légitime du Parlement de renforcer ses moyens de contrôle. » (1)

Au point de vue financier, il ne tient pas compte

(1) Discours prononcé à Montdidier, le 23 juillet 1911, par M. Klotz.

de deux éléments importants : de la variabilité des besoins de l'Etat et de la difficulté d'établir des prévisions à une si longue échéance.

Il suffit, en effet, de jeter les yeux sur la série des budgets depuis quelques années, pour se rendre compte que les dépenses varient d'un budget à l'autre ; pourquoi vouloir réaliser en théorie ce qui n'est pas possible en pratique, c'est-à-dire deux budgets semblables ? Le système peut convenir en Bavière, où il n'y a ni budget de la Marine, ni budget des Colonies, où celui de la Guerre est voté pour la forme, les dépenses militaires devant, de par la Constitution, atteindre une portion fixe de celles de l'ensemble de l'Empire ; il ne peut convenir en France, où le budget est si chargé et si complexe.

D'un autre côté, s'il est déjà difficile, à quelques mois d'intervalle, d'établir des prévisions approximatives, que sera-ce quand il faudra le faire à deux ans de distance ? « Le budget ne sera plus qu'un avant-projet informe ; les virements, les crédits supplémentaires se multiplieront. Certes, les partisans du budget biennal font sagement de prévoir des lois spéciales qui, en cours d'exercice, apporteront des modifications aux dispositions budgétaires. On sera sans cesse obligé d'en présenter. C'est tout un budget rectificatif qui deviendra nécessaire. » (1)

---

(1) Pierre Leroy-Beaulieu. *Ec. Franc.*, 1911, p. 301.

Mais alors, on reviendra à la pratique d'un budget chaque année ! L'avantage de la réforme disparaîtra ou deviendra très minime.

Il y a des dépenses dont le vote annuel est inutile, parce qu'elles sont obligatoires pour l'Etat, par exemple les intérêts de la dette publique et les pensions.

Il en est d'autres dont le vote est dangereux, parce que des membres du Parlement en profitent pour proposer, par voie d'amendement au budget, toutes sortes de réformes (1). S'il en est parfois réalisé d'utiles, on en adopte aussi qui, admises à la hâte et sans mûr examen, jettent le trouble dans les services ; mais la plupart sont repoussées après des discussions qui dissipent le temps sans résultat. Parmi ces dépenses, on peut ranger les émoluments des pouvoirs publics, des tribunaux, des fonctionnaires des principaux services de l'Etat.

Ce serait un moyen d'alléger le budget et d'en accélérer le vote que de former, parmi ces chapitres présentant une stabilité relative, un groupe particulier de dépenses, soustraites à la discussion annuelle du Parlement.

Mais cette création d'un groupe permanent de

(1) Aucune institution n'est à l'abri des tentatives de ces réformateurs ; on a vu proposer, par amendement au budget, la suppression du Sénat (Proposition Jaurès, 7 mai 1894).

dépenses risque de trouver un obstacle dans la difficulté d'effectuer un choix entre les divers chapitres. Auxquels accorderait-on des caractères de stabilité suffisants pour leur donner droit d'asile dans ce groupe privilégié ? Cette question soulèverait au Parlement des controverses sans fin.

De plus, cette mesure, tout en allégeant la discussion budgétaire, ne suffirait pas à assurer le vote des crédits avant l'ouverture de l'exercice. Le domaine sur lequel peut s'exercer l'ardeur réformatrice des membres du Parlement resterait si étendu que, si des mesures complémentaires n'étaient pas prises pour le restreindre, les débats risqueraient encore de se prolonger outre mesure.

CHAPITRE III

Modifications dans les habitudes du Parlement

Quelles que soient les mesures que nous envisagions, il y en a une qui domine toutes les autres et sans laquelle elles courent le danger de demeurer inefficaces. C'est la réforme de certaines habitudes parlementaires.

Ces habitudes ont la même origine : elles proviennent de ce que le Parlement ne sait pas renfermer dans des limites raisonnables son droit de contrôle. Les députés abusent de ce contrôle, d'abord d'une façon collective, par l'intermédiaire de la délégation issue de leur sein, la Commission du budget, puis d'une façon individuelle, par leurs interventions particulières dans les débats.

La Commission commence par garder longtemps le budget, sous prétexte de l'examiner, en réalité pour le refondre. Puis, aux séances de la Chambre, les députés, à force de propositions, de motions, d'interpellations et de longs discours, font traîner la discussion en longueur. Telles sont les deux principales causes de la lenteur du budget.

Nous allons voir comment elles opèrent et les remèdes qu'on peut leur opposer, en étudiant en deux sous-détails :

1° L'intervention de la Commission du budget ;

2° Les interventions particulières des députés dans les débats.

I. — Intervention de la Commission du budget

En 1887, M. Henri de Beaumont signalait, dans un article de l'*Economiste français*, deux étapes successives dans le rôle de la Commission du budget :

« La Commission du budget, telle qu'elle fonction-

nait dans ces dernières années, examinait le budget, faisait ses observations, recevait les explications des ministres, modifiait, comme elle le jugeait utile, les chiffres proposés, et soumettait à la Chambre le projet de budget en signalant les changements qu'elle y avait introduits. Il n'en est plus de même aujourd'hui: ce rôle de commission consultative n'a pas paru à la Chambre suffisamment relevé. Maintenant, la Commission du budget se substitue au ministre des Finances, elle refait un budget en tenant compte ou non des propositions du Gouvernement. Elle est devenue une petite chambre d'inquisition, envoyant des délégués auprès des administrations publiques pour calculer le nombre des employés et apprécier le travail de chacun d'eux, proposant des réformes, supprimant des emplois, remaniant des services auxquels elle ne connaît rien, refaisant le budget de chaque ministère, enfin taillant, rognant et recousant de si belle sorte que ce ne sont plus les propositions du Gouvernement qu'elle soumet à la Chambre, mais un budget complètement nouveau. » (1)

Depuis, l'évolution n'a fait que s'accentuer; la Commission du budget, créée pour contrôler le budget et le critiquer devant la Chambre, le refond entièrement. « Il est devenu de tradition, au sein des

(1) Henri de Beaumont. La préparation et le vote du budget en France et à l'étranger. *Economiste Français* du 31 décembre 1908.

Commissions du budget, qu'elles peuvent tout, qu'elles n'ont pas seulement un pouvoir de contrôle, mais bien un pouvoir souverain, et que le budget doit être leur œuvre propre bien plus que celle du ministre des Finances. Elle mettent même un certain amour-propre à désorganiser les plans financiers du Gouvernement, pour y substituer leurs conceptions particulières . . . . . .

Il en résulte nécessairement des lenteurs interminables dans le travail d'élaboration. C'est ce qui explique comment les budgets, presque toujours présentés au mois de février, ne peuvent jamais se discuter que pendant la session d'automne. Six mois suffisent à peine pour que la Commission ait achevé son œuvre, rédigé et déposé ses rapports. » (1)

Un exemple suffira à préciser le rôle réformateur de la Commission: le projet de budget présenté en 1911 par le Gouvernement contenait 75 articles; celui déposé par la Commission en contenait 118, soit 43 en plus.

Il est manifeste que les retards du budget sont imputables en partie à la Commission de la Chambre (2); si, au lieu de s'ériger en comité de réformes, elle se bornait à son véritable rôle, à l'examen critique des propositions ministérielles, elle ne garderait pas

(1) Cohen. *Le budget.*

(2) Discours de M. Reinach, Ch. des députés, 25 novembre 1911.

le budget aussi longtemps et pourrait le présenter beaucoup plus tôt à la Chambre.

Voici, pour chacune des quinze dernières années, le tableau qui indique le temps écoulé entre la présentation du budget et le début de sa discussion, temps occupé par l'examen de la Commission :

Années	Dépôt du budget	Début de la discussion	Intervalles
1898	18 mai 1897	8 novembre 1897	5 mois 20 jours
1899	25 octobre 1898	16 janvier 1899	2 — 22 —
1900	4 juillet 1899	21 novembre 1899	4 — 17 —
1901	31 mai 1900	13 novembre 1900	5 — 13 —
1902	29 mars 1901	2 décembre 1901	8 — 4 —
1903	14 octobre 1902	19 janvier 1903	3 — 5 —
1904	16 juin 1903	29 octobre 1903	4 — 13 —
1905	30 mars 1904	14 novembre 1904	7 — 15 —
1906	6 juillet 1905	6 novembre 1905	4 — » —
1907	26 juin 1906	22 novembre 1906	4 — 26 —
1908	11 mai 1907	29 octobre 1907	5 — 18 —
1909	19 mai 1908	20 octobre 1908	5 — 1 —
1910	18 juin 1909	9 novembre 1909	4 — 21 —
1911	28 juin 1910	10 novembre 1910	4 — 12 —
1912	12 juillet 1911	9 novembre 1911	3 — 27 —

On peut être tenté d'accorder à la Commission du budget des circonstances atténuantes, en constatant qu'elle travaille surtout pendant les vacances et qu'elle livre le budget à la Chambre à la rentrée. Mais il faut remarquer, d'un côté, que la longue durée de son étude oblige le Gouvernement à présenter le

budget longtemps à l'avance et nuit à l'exactitude des prévisions ; d'un autre côté, qu'elle empêche le budget d'être discuté dès les mois de juin ou de juillet, s'il est présenté très tôt, ou dès le début de la session extraordinaire, s'il est présenté en retard.

Plusieurs mesures pourraient être préconisées : l'une consisterait à faire de la Commission du budget un comité plénier, ouvert à tous les députés, comme les comités anglais, et par là moins apte à l'action, moins porté à remanier le budget ; une autre, à interdire à la Commission d'opérer des retouches ; le plus simple, le plus facile à réaliser, consisterait dans une auto-limitation des pouvoirs de la Commission et résiderait dans la mise en pratique constante de la sage réserve qu'indiquait, en 1913, son rapporteur général : « Elle a allégé le plus possible la loi de finances, d'où elle a écarté, d'accord avec le Gouvernement, toute disposition n'ayant pas un caractère strictement obligatoire. » (1)

II. — Interventions particulières des députés dans les débats

Lorsque, après un long stage dans les bureaux de la Commission, le budget arrive enfin devant la Chambre, il est soumis à une discussion qui se prolonge d'une façon exagérée, parce que les députés y

---

(1) Rapport général sur le budget de 1913, de M. Chéron.

font abus de trois de leurs prérogatives : de leur droit d'initiative, de leur droit d'interpellation et de leur droit de parole.

A. — Abus de l'initiative parlementaire

Tandis que, en Angleterre, les membres des Communes se sont retiré toute initiative en matière de finances, et que, en Belgique, les représentants n'en usent qu'avec réserve, en France, la discussion du budget donne lieu à une foule d'amendements, de propositions de lois et de projets de résolution.

A cet abus s'adressent depuis longtemps des critiques sévères et fréquentes; on lui reproche de contribuer aux retards du budget. « Pour expliquer, non pour justifier le retard qui s'est produit, disait M. Caillaux à la tribune de la Chambre le 22 décembre 1899, il me suffit de citer un chiffre. Nous avons discuté, dans l'une des dernières séances, le 173e amendement au budget. »

C'est surtout à propos de la discussion des crédits que s'exerce l'initiative parlementaire sous la forme d'amendements et de projets de résolution. Les premiers ont un effet immédiat; le crédit se trouve augmenté ou diminué, la réforme réalisée. L'effet des seconds est à plus longue échéance; les projets de résolution ne sont qu'une invite adressée au Gouvernement d'étudier et de proposer une réforme. Tel

celui présenté par MM. Buisson et Marin, le 22 février 1911, invitant le Gouvernement à étudier, pour le prochain budget, le moyen d'étendre à toutes les classes du personnel de l'enseignement primaire le principe de l'égalité du traitement entre instituteurs et institutrices.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur la discussion des crédits pour se rendre compte du temps que les débats, soulevés par ces amendements et projets de résolution, font perdre à la Chambre.

Le champ de l'initiative parlementaire est devenu tellement large qu'elle ne s'exerce pas seulement sur des matières financières, mais encore sur des questions qui leur sont complètement étrangères.

On considère comme naturel de proposer, dans la loi de finances, toutes sortes de réformes, afin de les faire bénéficier du caractère d'urgence de cette loi et de les imposer plus facilement au Sénat. « Peu à peu, sous la pression de causes diverses, les méthodes du travail parlementaire se sont modifiées et il semble qu'aujourd'hui, dès qu'une amélioration est jugée nécessaire, on n'envisage plus aucune possibilité de la faire aboutir si ce n'est par les lois de budget. Dès que la discussion de celles-ci est ouverte, les amendements de toutes sortes se multiplient et, bien que leur étude soit nécessairement trop rapide et dès lors incomplète, bon nombre d'entre eux s'installent

dans nos lois; il semble que toute la vie législative doive se résumer dans les séances consacrées au vote des crédits. » C'est un document officiel, l'exposé des motifs du budget de 1912, qui s'exprime ainsi.

Déjà, dans l'exposé des motifs de 1903, le ministre des Finances, M. Rouvier, avait protesté contre « l'adjonction d'articles parasites qui, trop souvent, alourdissent le texte du projet et en prolongent inutilement l'examen et la discussion ».

Ces *adjonctions budgétaires*, greffées sur les lois de finances, en modifient l'aspect. « Ce ne sont plus des lois de finances, ce sont des collections spéciales réunies sous la rubrique unique et inexacte de « loi portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'année » (1).

Cette méthode défectueuse engendre des lois de finances bourrées d'articles. Evidemment, des lois ainsi alourdies ne peuvent bénéficier de la rapidité de vote qui devrait caractériser les budgets.

Dans tous les partis, on reconnaît la nécessité de réagir contre ces abus (2). Mais, jusqu'en 1911, on s'est inquiété, surtout, du côté financier de la question. Les inconvénients pécuniaires de l'initiative parle-

---

(1) *Revue politique et parlementaire* de 1909. De quelques abus du pouvoir législatif.

(2) Discours Sembat, Raynaud, Pourquery de Boisserin, Chambre des députés, séance du 8 novembre 1911.

mentaire, les accroissements de dépenses qu'elle occasionne, ont principalement attiré l'attention.

C'est afin de les restreindre que, en 1900, furent incorporées au règlement de la Chambre deux dispositions, proposées par M. Berthelot, pour limiter les *amendements portant augmentation de dépenses ;* sont interdits ceux qui visent une augmentation de traitements, d'indemnités, de pensions, la création ou le développement d'un service ; les autres doivent être déposés dans les trois jours qui suivent la distribution du rapport où figure le chapitre à amender.

Ces mesures n'ont apporté que de légères entraves aux abus de l'initiative parlementaire. Les députés prennent la précaution de déposer leurs amendements dans le délai voulu ou bien proposent, au lieu d'un amendement, un projet de résolution.

Mais, à la suite des discussions interminables de 1910 et 1911, s'est manifesté, à la Chambre, à côté du souci d'éviter les pertes d'argent, celui d'éviter la perte de temps. Projets de résolution, adjonctions budgétaires, amendements se sont vus menacés d'une limitation rigoureuse.

A sa rentrée, en novembre 1911, la Chambre, comprenant combien son prestige était atteint par la stérilité d'une discussion budgétaire prolongée jusque dans le courant de juillet, tenta un effort énergique pour éviter le retour de pareils faits. Une double

catégorie de mesures furent proposées ; les unes, que nous verrons dans le paragraphe suivant, avaient pour objet de limiter le nombre et la longueur des discours ; les autres, de faire disparaître tous les éléments parasites qui avaient envahi la discussion du budget et détournaient l'attention du Parlement sur des questions plus ou moins étrangères aux finances. A la séance du 8 novembre 1911, une série d'amendements, signés de MM. Raynaud et Breton, proposèrent d'interdire les projets de résolution et de restreindre les amendements.

Celui d'entre eux qui supprimait, à l'avenir, tout projet de résolution greffé sur la discussion du budget, modifiait de la façon suivante l'article 51 *bis* du règlement : « Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion du budget. »

Cette modification n'a pas été adoptée par la Chambre ; les projets de résolution sont encore admis.

La proposition concernant les amendements était moins radicale ; elle avait pour objet de compléter les mesures prises en 1900. Mais, tandis qu'à cette époque l'intérêt des finances seul avait guidé les auteurs de la réforme, cette fois, ils avaient principalement l'intention d'économiser le temps de la Chambre. La proposition déposée par MM. Breton et

Raynaud était présentée sous forme d'une modification au règlement de la Chambre, conçue dans les termes suivants :

« Le quatrième paragraphe de l'article 51 du règlement est modifié par la suppression des mots « tendant à augmenter les dépenses ». Le même article est complété par l'adjonction des deux paragraphes suivants :

« Toutefois, les amendements acceptés par le Gouvernement ou la Commission du budget, ou ayant réuni la signature de quatre-vingt-dix membres, sont encore recevables après le délai fixé au paragraphe précédent.

« Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple. » (1)

Cette réforme trouva des adversaires résolus ; ils firent valoir, principalement, que l'exception admise en faveur des amendements patronnés par quatre-vingt-dix membres constituerait une faveur exorbitante au profit de la majorité.

« Le chiffre de quatre-vingt-dix a évidemment été choisi, parce qu'aucun groupe d'opposition, soit de l'extrême-gauche, soit du centre, soit de droite, ne compte quatre-vingt-dix membres. On ne manquera

---

(1) *J. O.* Débats. Chambre, 9 nov. 1911, p. 2901, col. 2.

pas de voir là une véritable atteinte à la liberté de la tribune. » (1)

L'initiative parlementaire, en matière de finances, résista donc, sans souffrir d'atteintes, à l'assaut qui fut mené contre elle au mois de novembre 1911. Pendant les dernières discussions budgétaires, ses abus furent loin de s'atténuer et la question de sa restriction est encore à l'ordre du jour. Aussi, en mars 1913, une nouvelle tentative fut-elle dirigée contre elle, tentative qui aboutit à l'interdiction des adjonctions budgétaires. Sur la proposition de M. Ajam, la Chambre vota, le 15 mars 1913, la disposition suivante : « Il ne peut être introduit, dans la loi de finances, que des dispositions visant directement les recettes et les dépenses. »

Quel résultat donnera cette nouvelle mesure ? Il est à souhaiter qu'on l'applique à la lettre et que l'on élague de la loi de finances tous les articles étrangers aux questions purement financières.

B. — Abus des interpellations

Au cours des débats de 1911, les tentatives faites pour débarrasser la discussion budgétaire de tous les éléments parasites qui l'encombrent eurent, en

(1) *J. O.* Débats. Chambre. 9 nov. 1911, p. 2894, col. 1 (discours de M. Marin).

ce qui concerne les interpellations, plus de succès que pour les projets de résolution et les amendements.

Jusqu'en novembre 1911, c'était devenu, pour la Chambre, une habitude de joindre à la discussion générale de chaque ministère celle des interpellations adressées au titulaire du portefeuille. Quand le président ouvrait la discussion générale des chapitres d'un ministère, il se trouvait contraint de donner la parole à une foule d'interpellateurs. Sept interpellations étaient jointes au budget des Affaires étrangères de 1910, neuf à celui de l'Instruction publique, onze à celui de la Guerre ; elles portaient sur les sujets les plus étrangers aux finances.

Ces interpellations mettaient aux prises les partis opposés de la Chambre, soulevaient de longs débats, occupaient de nombreuses séances et reculaient le vote des crédits. En 1910, alors que le budget est déjà en retard, on consacre neuf séances, en janvier, aux interpellations jointes aux crédits du ministère de l'Instruction publique, huit en février à celles jointes au budget de la Guerre (1).

La suppression de cette pratique fâcheuse avait

(1) Deux séances le 17 janvier, deux le 18, deux le 19, deux le 20 et une le 24, pour les interpellations jointes à l'Instruction publique ; deux le 7 février, deux le 8, deux le 9, deux le 10, pour celles jointes à la Guerre.

déjà été proposée, le 2 février 1905, par M. Beauquier, et le 30 juin 1910, par M. Dulau. Le 8 novembre 1911, elle fut remise en question parmi les mesures présentées comme propres à raccourcir la discussion du budget. Cette fois, les membres de la Chambre comprirent son importance et la réalisèrent en votant un amendement de MM. Raynaud et Breton, qui complète l'article 40 du règlement de la Chambre par l'adjonction du paragraphe suivant : « Aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du budget. »

C. — Abus des discours

Si la Chambre n'avait pas, en 1911, accueilli favorablement les mesures qui restreignaient l'initiative parlementaire en matière de budget, c'est qu'elle portait son attention sur une mesure qui lui paraissait plus efficace. Il lui semblait que la limitation du temps de parole laissé à chaque député était davantage de nature à rendre les débats plus courts. Aussi donna-t-elle son choix à une proposition de M. Sembat qui fixait, pour les discours prononcés à l'occasion du budget, une durée que l'on ne pourrait dépasser.

L'abondance des discours, la prolixité des orateurs avaient tenu la place principale parmi les raisons qui, en 1911, n'avaient permis à la Chambre de ne voter le budget qu'avec sept mois de retard. Voici, pour les cinq premiers mois de la discussion, le nombre

des orateurs qui se succédèrent à la tribune. Nous ne faisons pas entrer dans notre calcul les discours ou réponses des ministres, sous-secrétaires d'Etat, rapporteur général ou rapporteurs spéciaux du budget. Nous ne comptons que les députés parlant en leur nom personnel (1).

Ont parlé sur le budget :

Novembre 1910.....	132	députés
Décembre 1910.....	177	»
Janvier 1911.....	94	»
Février 1911.....	152	»
Mars 1911.....	51	»

Un très grand nombre de ces discours n'avaient été prononcés qu'afin de montrer à telle ou telle circonsciption que son représenrant n'était pas muet et savait se mettre en évidence.

Aussi, lorsqu'ils rentrèrent en automne 1911, les membres de la Chambre, encore sous l'impression des inconvénients qu'entraînaient les abus de l'éloquence parlementaire, se trouvaient-ils disposés à faire bon accueil à une proposition Sembat déposée le 11 novembre 1911. Celle-ci s'inspirait visiblement de la pratique anglaise des comités. Seul, le premier budget de chaque législature devait être voté dans

(1) Ces chiffres ont été empruntés au journal *Le Matin* du 16 mars 1911.

les formes ordinaires ; les autres devaient l'être en commission générale du budget, chaque orateur parlant de sa place et surtout ne pouvant pas garder la parole plus d'un quart d'heure. Enfin, la publicité des discours était restreinte, car le *Journal officiel* ne devait plus en reproduire la sténographie, mais un résumé très bref.

La Chambre adopta ce projet en y faisant quelques retouches. On ne voulut pas supprimer la publicité habituelle des débats, on laissa subsister le compte rendu intégral ; pour ne pas décourager les députés à l'organe faible, on effaça l'obligation de ne parler que de sa place ; mais on conserva celle de ne garder la parole que pendant un quart d'heure.

Pourtant, la réforme ne fut pas complète ; des exceptions furent admises, les unes basées sur la qualité des orateurs, les autres sur la nature des discussions. D'un côté, les ministres, les rapporteurs généraux, les rapporteurs spéciaux peuvent conserver la parole à leur gré. D'un autre côté, la limitation n'existe pas pour les discours prononcés pendant les discussions générales, qu'il s'agisse de celle du budget ou de celle de chaque ministère ; elle n'existe pas pour la discussion de la loi de finances ; enfin, elle n'existe pas non plus pour le premier budget de chaque législature. Elle ne s'applique, en somme, qu'à la discussion des chapitres de trois budgets sur quatre.

Son efficacité eût été indéniable si sa portée n'avait pas été trop restreinte. Malheureusement, les exceptions apportées annihilent les effets de la règle. Il est, en effet, possible aux députés de se rattraper, à l'occasion des discussions générales, des entraves mises à leur éloquence dans la discussion des crédits.

Néanmoins, cette mesure était un effort très appréciable tenté en vue de faire régner, à la Chambre, une discipline plus sévère. Du reste, les débats de 1911 témoignaient que la Chambre, lasse de l'anarchie qui régnait dans ses discussions, aspirait à y mettre plus d'ordre. En même temps que les mesures précédentes, visant spécialement le budget, elle en avait adopté une autre, à portée plus générale, destinée à régler de façon plus stricte l'ordre de ses travaux. Elle avait créé une Commission supérieure, composée des présidents des groupes, des seize grandes Commissions permanentes, des Commissions spéciales de quarante-quatre membres et de la Commission du budget. Cet organisme devait se réunir chaque mois pour s'occuper de coordonner les efforts de l'Assemblée et indiquer, après examen comparatif de l'importance et de l'urgence relatives des lois en discussion, les propositions à faire en vue de la fixation de l'ordre du jour.

L'expérience a prouvé que ces réformes, adoptées en 1911, étaient insuffisantes. Le budget de 1913 a

battu tous les records de durée et sa discussion, en juin 1913, n'est pas encore terminée, bien que commencée depuis un an. Au 12 mars 1913, le chiffre des discours prononcés, calculé en défalquant ceux des ministres, des sous-secrétaires d'Etat et des rapporteurs, s'élevait déjà à 827 (1).

CONCLUSION

Nous avons jusqu'ici examiné isolément diverses mesures susceptibles, soit d'améliorer le système des crédits provisoires, soit de hâter le vote du budget. Il nous reste à en rapprocher quelques-unes, à les grouper dans une très courte synthèse, afin de proposer un ensemble de réformes.

Il ne nous apparaît pas que ce choix doive être le résultat d'un concours d'excellence entre les mesures examinées, mais bien qu'il doive être effectué d'après des considérations d'opportunité.

Il faut se placer bien en face des difficultés que rencontre le Parlement français.

(1) Ces chiffres ont été pris dans le journal *Le Matin* du 13 mars 1913.

D'un côté, nos représentants n'ont pas, pendant leur session extraordinaire, le temps matériel de voter un budget très considérable, soulevant des questions importantes et ardues, imposant sans cesse la recherche de ressources nouvelles. Ils n'y parviendraient qu'en écourtant la discussion et en laissant au Sénat un espace de temps trop restreint. Or, inutile et funeste quand elle est trop longue, la discussion est nécessaire et profitable quand elle est renfermée dans des limites raisonnables ; les crédits, les mesures fiscales ont besoin d'être examinés très sérieusement. Quant au Sénat, puisque ses droits financiers sont reconnus par la Constitution et que son intervention modératrice est bienfaisante en matière de finances, il n'est que juste de lui laisser le loisir de les exercer.

D'un autre côté, discuter le budget pendant la session ordinaire précédente offre des inconvénients. Le Gouvernement est obligé de déposer très tôt son projet, ce qui l'empêche d'y effectuer des prévisions exactes et précises. En outre, de juillet à janvier, des besoins considérables peuvent surgir, bouleversant l'ordonnance des crédits adoptés.

Il n'y a donc plus qu'une solution : faire déborder la discussion sur les premiers mois de l'année nouvelle ; admettre que la règle ancienne, celle du vote

avant le premier janvier, est définitivement caduque; consacrer la situation actuelle.

La consacrer en partie, mais non pas entièrement. Il ne faut l'accepter qu'en lui retirant ses principaux inconvénients.

D'une part, il est indispensable de réformer le travail parlementaire, d'y introduire plus de discipline; d'empêcher les projets de résolution, les adjonctions budgétaires, de limiter le nombre et la durée des discours. S'il est admis que la discussion du budget peut se prolonger pendant le nouvel exercice, encore faut-il, en l'allégeant et en la régularisant, couper court aux abus possibles.

D'autre part, s'il est nécessaire d'introduire des règles plus strictes dans les débats parlementaires, il nous semble, inversement, qu'il faille apporter plus de souplesse et de malléabilité dans le système budgétaire. Nous avons vu que l'application trop rigide de certains principes, tels que celui du vote préalable des dépenses, engendre des inconvénients. Pourquoi ne pas la subordonner à des considérations d'opportunité, à l'intérêt des finances ?

Quand de nouvelles dépenses, indispensables et importantes, imposent un programme corrélatif de recettes à créer, pourquoi ne pas le discuter tout d'abord, afin d'éviter des pertes, en l'appliquant dès le premier janvier ? L'argument que des plus-values,

révélées au cours des premiers mois de l'année, peuvent conduire à restreindre ce programme, n'a de valeur, à notre avis, que pour des années exceptionnelles, insusceptibles d'entrer en ligne de compte dans une discussion générale.

De même, pourquoi laisser dans les cartons de la Chambre des budgets votés, au lieu de les transmettre au Sénat ? Pourquoi attendre à les promulguer, quand chacun d'eux est achevé ?

A une époque où les questions financières sont devenues très complexes et très graves, on ne doit pas être l'esclave de formules, excellentes sans doute, mais dont l'application trop rigide est défectueuse.

Aussi, la solution la plus opportune à la question des retards du budget nous semble-t-elle résider, non seulement dans l'amélioration des habitudes parlementaires, mais encore dans la promulgation séparée des budgets et dans le vote préalable des recettes.

Ch. Leca.

Vu :
Le Doyen,
G. de Caqueray.

Rennes, le 11 juin 1913.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur :
L. Gérard-Varet.

TABLE DES MATIERES

BIBLIOGRAPHIE V

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

I. — *Le système français des douzièmes provisoires* 17

CHAPITRE Ier. — Exposé du système 18

CHAPITRE II. — Ses avantages et ses inconvénients 30

Paragraphe I. — Vis-à-vis du Parlement 31

Paragraphe II. — Vis-à-vis de l'Administration 41

II. — *Le système belge des crédits provisoires* 68

CHAPITRE Ier. — Exposé 69

CHAPITRE II. — Critique 77

III. — *Le système anglais* 84

CHAPITRE Ier. — Le budget anglais, principes qui le dominent, formes qu'il revêt 85

CHAPITRE II. — Exposé chronologique de la procédure budgétaire anglaise 97

CHAPITRE III. — Critique du système anglais 103

DEUXIEME PARTIE

Etude des emprunts que l'on peut faire aux systèmes belge et anglais 117

CHAPITRE Ier. — Avantages qu'offre le vote du budget pendant le cours de l'exercice 119

CHAPITRE II. — Les emprunts que l'on peut faire aux systèmes belge et anglais 128

Paragraphe Ier. — Au système anglais..... 129
Paragraphe II. — Au système belge..... 142

TROISIEME PARTIE

Examen des mesures à prendre pour améliorer le système français 155

Chapitre Ier. — Changement de date de l'année financière.. 156
Chapitre II. — Budget biennal..... 165
Chapitre III. — Modification dans les habitudes du Parlement. 171
Conclusion. 189

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noël Texier.